

Een nieuwe poging tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap

Citation for published version (APA):

de Groot, G-R. (1998). Een nieuwe poging tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap. In *Trends in het nationaliteitsrecht: Nationaal en internationaal* (pp. 53-110). Sdu Uitgevers.

Document status and date:

Published: 01/01/1998

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Een nieuwe poging tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap

prof. mr Gerard-René de Groot

Inleiding

Op 14 februari 1998 is wetsontwerp 25 891 (R 1609) ingediend, dat talrijke wijzigingen van de Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna af te korten als *RwNed*) voorstelt. Het is geen eenvoudige zaak om deze wijzigingsvoorstellen te bespreken, daar de meeste voorstellen overgenomen zijn uit twee eerdere wetsontwerpen ter wijziging van de *RwNed*, die in de Eerste, respectievelijk Tweede Kamer waren gestrand en die nu tengevolge van het indienen van het onderhavige wetsontwerp zijn ingetrokken. Het is minder zinvol om de thans gedane voorstellen te bespreken zonder tevens uitvoerig aandacht te besteden aan de *Toelichting* op en debatten over die vorige wetsontwerpen. De *Toelichting* op het huidige wetsontwerp is namelijk redelijk beknopt gehouden en vermijdt zo veel mogelijk in letterlijke herhaling te vervallen. Gezien de achtergrond van het wetsontwerp is zulks begrijpelijk. Daar niet iedereen de reeds gevoerde discussies nog paraat zal hebben, is ervoor gekozen om in deze bijdrage op menige plaats wel reeds in toelichtingen op vorige wetsontwerpen gemaakte opmerkingen en de daarop geuite kritiek te herhalen.

Voorgeschiedenis

Hierna zullen de door het nieuwe wetsontwerp gedane wijzigingsvoorstellen artikelgewijs worden besproken. In de onderhavige paragraaf zal kort de voorgeschiedenis van het nu ingediende ontwerp worden geschetst door enkele feiten over de behandeling van de twee nu ingetrokken wetsontwerpen te memoreren.

Het eerste thans ingetrokken wetsontwerp 23 029 (R 1461) was op 25 februari 1993 naar de Tweede Kamer gezonden.¹ Op 16 september 1993 ontving de Tweede Kamer vervolgens een *Memorie van Antwoord*, begeleid door een *Nota van Wijziging*, die in dat wetsontwerp enkele uiterst belangrijke wijzigingen aanbracht.² Vervolgens ontving de Tweede Kamer op 20 januari 1994 de *Nota naar aanleiding van het Eindverslag*, weer begeleid door een tweede *Nota van Wijziging*.³

¹ Dit in de literatuur vaak als 'eerste tranche' aangeduide wetsontwerp werd kritisch besproken in *Migrantenrecht* 1993, pp. 91-104.

² Die wijzigingen werden uitvoerig aan de orde gesteld in *Migrantenrecht* 1994, pp. 23-34.

³ Op de in die nota voorgestelde wijzigingen werd ingegaan in *Migrantenrecht* 1994, pp. 209-216.

Achtergrond van het wetsontwerp 'eerste tranche' was een gewijzigde houding ten aanzien van het bestrijden van gevallen van meervoudige nationaliteit. Sinds 1992 werd aan een vreemdeling, die door naturalisatie het Nederlandschap wilde verwerven, niet meer de eis gesteld, dat hij al het mogelijke moest doen om zijn oude nationaliteit te verliezen, hoewel dit nog wel uitdrukkelijk in art. 9 lid 1 sub b Rwned wordt gesteld. De staatssecretaris van Justitie had zulks in december 1991 per circulaire uitdrukkelijk meegedeeld aan alle bij naturalisaties betrokken autoriteiten.⁴ Tegelijkertijd werd toen ook aangekondigd, dat een wetsontwerp ter schrapping van art. 9 lid 1 sub b, alsmede van de daarmee samenhangende bepaling van art. 15 sub d Rwned⁵ binnen afzienbare tijd zou worden ingediend bij de Tweede Kamer.

De voorbereiding van het beloofde wetsontwerp nam echter aanzienlijk meer tijd in beslag dan men aanvankelijk had gedacht. Dit had diverse redenen. In de eerste plaats was het niet honderd procent zeker, of een schrapping van art. 9 lid 1 sub b Rwned volledig in overeenstemming was met volkenrechtelijke verplichtingen die voor Nederland bestaan, daar ons land partij is bij het op 6 mei 1963 tot stand gekomen Verdrag van Straatsburg betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit.⁶ Onder meer de Raad van State had aarzelingen op dit punt. Bovendien ontstond een discussie over de vraag, of een schrapping van art. 9 lid 1 sub b niet gevolgen zou moeten hebben voor alle verliesbepalingen betreffende het Nederlandschap. Het zou immers eigenaardig zijn, dat een vreemdeling tot Nederlander zou kunnen worden genaturaliseerd met behoud van zijn oude nationaliteit, doch een Nederlander die vrijwillig een andere nationaliteit verwerft steeds zijn Nederlandschap zou verliezen. Ook in deze discussie heeft de Raad van State een belangrijke rol gespeeld.⁷ Het ministerie van Justitie had bovendien besloten om nog enkele andere wijzigingen mee te nemen in het wetsontwerp ter schrapping van art. 9 lid 1 sub b. Een van deze wijzigingsvoorstellen hing samen met de nationaliteitsrechtelijke schijnerkenningen. Voorts werd besloten om tegelijkertijd enkele wijzigingen voor te stellen, die verband hielden met de relatie nationaliteitsrecht/vreemdelingenrecht. Het bij de Tweede Kamer ingediende wetsontwerp stelde wijzigingen

⁴ Circulaire van 20 december 1991, *Stcrt.* 1992, nr. 25.

⁵ In die laatste bepaling staat, dat het Nederlandschap kan worden ontnomen aan een genaturaliseerd persoon, indien deze heeft nagelaten om na zijn naturalisatie al het mogelijke te doen om zijn oude nationaliteit kwijt te raken. Van de desbetreffende regeling is overigens – voor zover mij bekend – tot nog toe geen gebruik gemaakt.

⁶ *Trb.* 1964, nr. 4.

⁷ Zie ook *Memorie van Toelichting* op wetsontwerp 23 029, 1, 2. De Raad van State heeft over het onderhavige wetsontwerp twee adviezen uitgebracht. Het eerste advies dateert van 11 maart 1992. De opmerkingen van de Raad waren dermate ingrijpend, dat het wetsontwerp drastisch werd gewijzigd. Besloten werd derhalve om het herziene ontwerp nog eens aan de Raad van State voor te leggen. De Raad adviseerde daarna opnieuw op 12 januari 1993.

voor van, respectievelijk schrapping van de artt. 1, 3, 4, 6-10, 13-16, 22 en 26, alsmede de invoeging van artt. 15a en 16a.

Op 28 januari 1994 bereikte de Tweede Kamer een tweede voorstel van rijks-wet houdende wijziging van de Rwned (wetsontwerp 23 594 (R 1496)).⁸ Strekking van dit in de regel als 'tweede tranche' aangeduide wetsontwerp was in de eerste plaats om de behandeling van naturalisatieverzoeken te versnellen door de mogelijkheden van verwerving van het Nederlanderschap door middel van optie – in plaats van naturalisatie – aanzienlijk uit te breiden. Onder meer aan sommige oud-Nederlanders zou een dergelijk optierecht moeten worden gegeven, alsmede aan reeds vijftien jaar in ons land verblijvende buitenlanders, die door de lengte van hun verblijf hier te lande geacht mogen worden in grote mate in Nederland te zijn ingeburgerd. Bovendien werd aandacht besteed aan de nationaliteitsrechtelijke positie van de minderjarige kinderen, hun wettelijk vertegenwoordigers en jong-volwassenen. Ook de nationaliteitsrechtelijke gevolgen van het verstrekken van onjuiste gegevens en van frauduleus handelen werden verduidelijkt. Het wetsvoorstel stelde wijzigingen voor van de artt. 2, 6, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 21, 22 en 28 Rwned.

Met name het in de eerste tranche voorgestelde schrappen van de afstandseis van de oude nationaliteit in geval van naturalisatie tot Nederlander stuitte op moeilijkheden in de Tweede Kamer en later – ondanks een door de Tweede Kamer aanvaard compromis – tot onverbiddelijk verzet in de Eerste Kamer. Gezien de inhoudelijke samenhang van eerste en tweede tranche leidde dit ook tot het vastlopen van de behandeling van het tweede wetsvoorstel in de Tweede Kamer.

Wegens het gebleken parlementaire verzet tegen het geheel schrappen van de afstandseis werd deze door circulaire van de staatssecretaris van Justitie van 18 juni 1997 per 1 oktober 1997 weer ingevoerd.⁹ Dit feit moest ook consequenties hebben voor de aanhangige wetsontwerpen. Deze zijn nu vervangen door een nieuw wetsvoorstel.

Bij de hierna volgende bespreking van het nieuwe wetsontwerp is intensief gebruik gemaakt van de door mij op de eerdere wetsontwerpen in *Migrantenrecht* gepubliceerde kritiek, uiteraard indien en voor zover deze ook nu nog hout snijden. Het telkens ad hoc verwijzen naar eerder geleverd commentaar zou deze bijdrage echter minder goed leesbaar hebben gemaakt. Uiteraard is bovendien de gelegenheid gebruikt om eerder geleverd commentaar te actualiseren en uit te werken.

⁸ Ook dat wetsontwerp is in *Migrantenrecht* 1994, pp. 209-216 uitvoerig aan de orde gesteld.

⁹ *Stcr.* 1997, nr. 128; cf. *Migrantenrecht* 1997, pp. 59-61.

Wijzigingen van algemene aard

Artikel 1

Reeds in wetsontwerp 23 029 werd voorgesteld om het eerste artikel van de *RwNed*, dat enkele definities van in de Rijkswet gehanteerde termen bevat, met twee nieuwe definities uit te breiden. Het betrof definities van de begrippen 'toelating' en 'hoofdverblijf'. De desbetreffende voorstellen zijn in het onderhavige wetsontwerp gehandhaafd.

Beide termen komen in de Rijkswet momenteel nog niet voor. In het wetsontwerp worden deze termen echter wel op diverse plaatsen gebruikt. Overal wordt in de tekst van de Rijkswet het thans gehanteerde begrip 'woonplaats' vervangen door 'hoofdverblijf'.¹⁰ Op een aantal plaatsen wordt met betrekking tot een vreemdeling met het oog op bepaalde nationaliteitsrechtelijke regelingen in het wetsvoorstel geëist, dat de desbetreffende vreemdeling 'toelating' tot Nederland heeft.

Toelating

Laten we de voorgestelde definities bekijken en vervolgens bezien in welke context deze begrippen een rol gaan spelen. 'Toelating' wordt in het voorgestelde art. 1 sub g gedefinieerd als:

'... instemming door het bevoegd gezag met het bestendig verblijf van de vreemdeling in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba.'

Deze definitie komt inhoudelijk overeen met de omschrijving in art. 1 lid 2 Vreemdelingenwet.¹¹ Uit de *Toelichting* op het wetsontwerp dat leidde tot de huidige redactie van bedoelde bepaling¹², blijkt, dat het bijvoeglijk naamwoord 'bestendig' beoogt aan te geven, dat het moet gaan om een verblijf van langer dan drie maanden.

De term 'toelating' is een functie toebedacht in het kader van de naturalisatievereisten, alsmede als voorwaarde voor het verwerven van sommige optierechten.

¹⁰ Slechts in het voorgestelde art. 11 lid 6 komt nog het woord 'woont' voor. De desbetreffende bepaling beoogt evenwel kennelijk aan te sluiten bij de tekst van art. 9 lid 1 sub c, waarin thans ook 'woont' staat, maar in het wetsontwerp 'zijn hoofdverblijf heeft'. Het ligt voor de hand, dat de tekst van art. 11 op dit punt wordt aangepast.

¹¹ Zoals gewijzigd door wet van 23 december 1993, *Sib.* 1993, nr. 707.

¹² Wetsontwerp 22 735, *Memorie van Toelichting*, pp. 43, 44.

Voorgesteld wordt bijvoorbeeld om art. 8 lid 1 aanhef en onder c als volgt te formuleren:

‘Voor verlening van het Nederlandschap overeenkomstig artikel 7 komt slechts in aanmerking de verzoeker: (...) c. die tenminste vijf jaren onmiddellijk voorafgaande aan het verzoek in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba, **toelating** en hoofdverblijf heeft gehad.’

Ook in art. 8 lid 3 zou het vereiste ‘toelating’ moeten worden toegevoegd. De term ‘toelating’ komt verder voor in de voorgestelde tekst van de artt. 6, 11, 13 en 26.

Het invoegen van het vereiste van toelating zou geboden zijn om het algemene principe van het geïntegreerde vreemdelingenbeleid ook voor het nationaliteitsrecht uit te werken.¹³ Dit principe zou met zich brengen, dat wie hier rechte niet mag zijn, ook in het kader van het nationaliteitsrecht geen rechten behoort te kunnen opbouwen. De huidige regeling werd in de *Toelichting* op wetsontwerp 23 029 als ‘ongerijmdheid’ betiteld.¹⁴ In dat verband werd vervolgens gesteld:

‘Dat hij die illegaal in Nederland verblijft, geen naturalisatierechten kan opbouwen, behoeft geen betoog: hij heeft zich of nooit bij het bevoegde gezag gemeld, of is door dit gezag afgewezen en heeft daartegen geen gegrond bezwaar gemaakt.’¹⁵

Waarom het principe, dat illegalen geen naturalisatierechten kunnen opbouwen, geen betoog behoeft is evenwel onduidelijk.¹⁶ Opmerkelijk is namelijk, dat de opvatting van het ministerie van Justitie in het verleden een andere was.¹⁷ Indien een ministerie ‘omgaat’, is het volstrekt te poertjes om te stellen dat de wijziging van opvatting geen betoog behoeft.

Vanuit de Kamer werd naar aanleiding van wetsontwerp 23 029 hierover een vraag gesteld. In de *Memorie van Antwoord* op wetsontwerp 23 029 werd in antwoord op die vraag het ‘omgaan’ uitdrukkelijk erkend:

‘Het moge duidelijk zijn dat wij met het introduceren van het toelatingsbegrip in de nationaliteitswetgeving uitdrukkelijk beogen afstand te nemen van de opvatting dat ook illegalen rechten kunnen opbouwen.’¹⁸

¹³ *Memorie van Toelichting* op wetsontwerp 23 029, p. 5; cf. *Memorie van Toelichting* op wetsontwerp 25 891.

¹⁴ P. 6.

¹⁵ P. 7.

¹⁶ Cf. mijn betoog in het boek *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*, Köln 1989, pp. 247-250.

¹⁷ Zie wetsontwerp 16 947, *Memorie van Antwoord* Eerste Kamer, pp. 8-9.

¹⁸ P. 10.

Het invoegen van het vereiste van toelating zou geboden zijn om het algemene principe van het geïntegreerde vreemdelingenbeleid ook voor het nationaliteitsrecht uit te werken. Van een uitvoerige toelichting op dit 'omgaan' was echter nog steeds geen sprake. De *Memorie van Antwoord* herhaalde met andere woorden het betoog van de *Memorie van Toelichting* en voegde daaraan geen wezenlijk argument toe. Wel werd verwezen naar de *Memorie van Antwoord* bij het voorstel van de wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet en van het Wetboek van Strafrecht.¹⁹ Het enige echt nieuwe was, dat erkend werd dat er sprake is van een breuk met vroeger gehanteerde uitgangspunten. Het was derhalve verheugend, dat dit punt in het *Eindverslag* nog eens werd aangesneden.²⁰ Gevraagd werd, of niet ten minste voor sommige vreemdelingen een hardheidsclausule zou moeten worden opgenomen, indien blijkt dat zij een groot aantal jaren in Nederland hebben gewerkt, premies en belastingen hebben afgedragen, terwijl hun verblijf na verloop van jaren is geregulariseerd. Indien deze mensen hun steentje hebben bijgedragen aan de Nederlandse economie, ligt het niet voor de hand, dat zij pas vijf jaren na de regularisering van hun verblijf in Nederland voor naturalisatie in aanmerking zouden moeten komen.²¹

In dit verband moet mij van het hart, dat ik met enige verbijstering heb kennisgenomen van vragen in het reeds vermelde *Eindverslag* op wetsontwerp 23 029 over het mogelijk terugwerken van de beschikking waarbij een vergunning tot verblijf wordt verleend.²² Gevraagd werd of het wel wenselijk is, dat daardoor bij de berekening van de termijn van vijf jaren ook de periode zou moeten worden meegerekend, waarin de vreemdeling bijvoorbeeld procedeerde over zijn toelatingsverzoek ofwel gedurende de gedoogdenperiode. Ik citeer:

'Immers, gedurende de periode dat de vreemdeling procedeert, zijn integratieactiviteiten niet toegestaan en gedurende de gedoogdenperiode zijn slechts beperkte integratieactiviteiten toegestaan. Betrokkenen moeten in deze periode nog altijd rekening houden met terugkeer naar het land van herkomst. Het lijkt niet juist gelet op de gedachte achter de vijf-jaren eis en de aard van het verblijf deze periode te laten meetellen.'

Als een vreemdeling na een verblijf van vijf jaren (en in uitzonderingsgevallen zelfs na drie jaren) door het afleggen van een optieverklaring Nederlander zou kunnen worden, zou de zoëven geciteerde opmerking wellicht hout snijden. Zulks is echter niet het geval: de verblijfsperiode is slechts één van de vereisten die moet zijn vervuld, wil iemand voor naturalisatie in aanmerking komen. Eén van de andere eisen is de inburgering, die zich met name moet manifesteren door een zekere

¹⁹ Kamerstukken II, 1992-93, 22 735, nr. 5, p. 5.

²⁰ *Eindverslag* over wetsontwerp 23 029, p. 8.

²¹ Anders evenwel *Nota naar aanleiding van het Eindverslag*, wetsontwerp 23 029, pp. 9-10.

²² Pp. 7-8.

communicatievaardigheid in de Nederlandse taal. Als iemand gedurende een zekere periode van zijn verblijf in Nederland minder gelegenheid tot integratiepogingen had, kan zulks consequenties blijken te hebben voor zijn communicatievaardigheid in het Nederlands. Als die communicatievaardigheid en ook de overige inburgering goed zijn, zie ik niet in, waarom de verblijfsperiode die is voorafgegaan aan de beschikking waardoor vergunning tot verblijf werd gegeven, niet zou moeten worden meegeteld.

De *Nota naar aanleiding van het Eindverslag* op wetsontwerp 23 029 reageert op de zoëven geciteerde vanuit de Kamer gemaakte opmerking als volgt²³:

‘De termijn voor naturalisatie vangt aan op het moment dat aan alle voorwaarden voor een vergunning tot verblijf is voldaan. De datum waarop aan alle voorwaarden is voldaan is de datum waarop de overheid het verblijf aanvaardt. In de beschikking tot afgifte van een verblijfsvergunning wordt die datum genoemd. Het komt vaak voor dat de vergunning enige tijd na die datum wordt afgegeven. De tijd die een vreemdeling in procedure doorbrengt voordat hij aan alle voorwaarden voldoet, wordt dus niet meegeteld.

De vreemdelingenwet regelt in de artikelen 9 tot en met 10 welke vreemdelingen legaal in Nederland verblijven. Hieronder vallen ook vreemdelingen met een vergunning op basis van artikel 9a; zij zijn niet meer in procedure, en beschikken over een geldig verblijfsdocument, een verblijfsdocument dat wordt afgegeven onder de voorwaarde dat indien de situatie in het land van herkomst zich in positieve zin wijzigt, betrokkene alsnog Nederland dient te verlaten. Ook dit document is geldig vanaf de datum, waarop – naar door de overheid is vastgesteld – aan de voorwaarden is voldaan. Wijzigt de situatie zich niet, dan kan betrokkene na drie jaar een vergunning ex artikel 9 Vreemdelingenwet ontvangen. Na vijf jaar verblijf op basis van artikel 9a en artikel 9 komt de betrokkene, als ook aan de overige voorwaarden is voldaan, in aanmerking voor een vergunning tot vestiging. Hij heeft namelijk voldaan aan de gestelde voorwaarde van vijf jaar legaal verblijf. Daarom ligt het in de rede de termijnen voor naturalisatie ook te laten aanvangen op het moment dat het verblijfsrecht ex artikel 9a werd vastgesteld.’

Men vergelijk ook de *Memorie van Antwoord* op wetsontwerp 23 029 in antwoord op de vraag, wanneer nu precies het moment van toelating is, indien over het wel of niet toelaten van een persoon onenigheid heeft bestaan tussen overheid en het desbetreffende individu. De *Memorie* onderstreept in dit verband²⁴:

‘Wij omschreven de toelating in de memorie van toelichting als een rechtshandeling, meer in het bijzonder een verklaring met beoogde vreemdelingenrechtelijke rechtsgevol-

²³ Pp. 8-9.

²⁴ P. 11.

gen. Indien nu het bevoegd gezag instemt met het bestendig verblijf van de vreemdeling, zal het ook moeten bepalen vanaf welk moment de vreemdeling is toegelaten; het gezag zal in zijn beschikking het tijdstip moeten vaststellen waarop de vreemdeling naar het oordeel van dat gezag voldeed aan de vereisten voor toelating. De beschikking strekkende tot toelating kan dus terugwerkende kracht hebben. Niet de datum van uitreiking van de beschikking noch ook de datum waarop de vergunning van verblijf wordt verleend, is bepalend: van belang is enkel de in de beschikking genoemde datum waarop de vreemdeling aan alle voorwaarden voor toelating voldeed. Daarom willen wij dan ook vasthouden aan het uitgangspunt dat bij het bepalen van het moment waarop de toelating ingaat, ook dat deel van de procedureperiode als toelatingsperiode meetelt, dat valt na de in de beschikking genoemde ingangsdatum van de toelating. Dit is het geval, indien op enig moment gedurende de procedure wordt vastgesteld dat aan de vreemdeling ten onrechte de toelating in een eerder stadium is geweigerd.'

In dit verband is het verder ook van belang om te bezien, wat nu exact de relatie is tussen het vereiste van art. 8 lid 1 sub b *RwNed* en het vereiste 'toelating', dat in art. 8 lid 1 sub c zou moeten worden ingevoegd. Is het niet overdreven om op twee plaatsen bij de naturalisatievereisten een schakel tussen nationaliteitsrecht en vreemdelingenrecht te leggen? Dat niet voorgesteld wordt om art. 8 lid 1 sub b *RwNed* te schrappen, is overigens wel begrijpelijk. Het desbetreffende vereiste blijft van belang voor naturalisandi, die in het geheel niet in Nederland verblijven, dat wil zeggen voor de in art. 8 lid 2 *RwNed* vermelde categorieën. In zeer vele gevallen zullen het 'geen bedenkingen' – vereiste van art. 8 lid 1 sub b en het toelatingsvereiste van art. 8 lid 1 sub c echter op hetzelfde neerkomen.

Elk van de landen van het Koninkrijk bepaalt overigens geheel zelfstandig, of een vreemdeling wordt toegelaten of niet. Derhalve wordt tevens voorgesteld om een tweede lid toe te voegen aan art. 13 *RwNed*, luidende:

'Bij algemene maatregel van rijksbestuur worden regelen gesteld betreffende het bewijs van toelating tot één van de landen van het Koninkrijk.'

Ook enige coördinatie van de criteria die moeten zijn vervuld, alvorens een vreemdeling wordt toegelaten, zou geen overbodige luxe zijn.

Hoofdverblijf

Laten we vervolgens het voorstel bekijken om als art. 1 sub h een omschrijving van het begrip 'hoofdverblijf' op te nemen, luidende: 'de plaats waar een persoon zijn feitelijke woonstede heeft'. Overal waar thans in de wet wordt gesproken over 'woonplaats' of 'woonplaats of werkelijk verblijf' wordt in het wetsontwerp de term 'hoofdverblijf' gebruikt. Dit heeft in het wetsontwerp met name consequenties voor de artt. 3 lid 3, 6, 7, 8, 9, 11, 15, 16, 26, alsmede voor de overgangsbepaling van

art. IV. De nieuwe definitie bewerkstelligt, dat een eventuele afhankelijke woonplaats voor de toepassing van de desbetreffende artikelen geen rol meer speelt. Ook neemt voor de toepassing van die artikelen het belang van het 'werkelijk verblijf' zeer af. In het kader van de nieuwe definitie heeft het 'werkelijk verblijf' van een persoon mijns inziens uitsluitend nog belang, als de desbetreffende persoon geen woonstede heeft. Overigens zij onderstreept, dat de voorgestelde definitie van 'hoofdverblijf' heel sterk lijkt op de omschrijving van 'woonplaats' in art. 1:10 Burgerlijk Wetboek:

'De woonplaats van een natuurlijk persoon bevindt zich ter zijner woonstede, en bij gebreke van woonstede ter plaatse van zijn werkelijk verblijf.'

Een opvallend verschil is echter het bijvoeglijk naamwoord 'feitelijk' in het voorgestelde art. 1 sub h. Wil het ontwerp daarmee aangeven, dat bij het ontbreken van een 'woonstede' toch de werkelijke verblijfplaats maatgevend is? Zulks zou echter ook het geval zijn als het BW-begrip 'woonplaats' zou worden gebruikt.

In dit verband mag de wetsgeschiedenis van art. 1:10 Burgerlijk Wetboek niet onvermeld blijven. De voorganger van dit in 1970 ingevoerde artikel was art. 74 Burgerlijk Wetboek (1838). Dat laatstvermelde artikel luidde:

'1. Een ieder wordt geacht zijne woonplaats te hebben alwaar hij zijn hoofdverblijf heeft gevestigd. 2. Bij gebreke van zoodanige woonplaats wordt de plaats des werkelijken verblijfs daarvoor gehouden.'

Bij de totstandkoming van het nieuwe Burgerlijk Wetboek vond men echter het begrip 'woonstede' duidelijker dan 'hoofdverblijf'. Een uitvoerige motivering waarom de term 'hoofdverblijf' nu in het nationaliteitsrecht de meest gelukkige term is, zou derhalve op zijn plaats zijn geweest. Weliswaar wordt in de *Toelichting* op wetsontwerp 23 029²⁵ gewezen op rechtspraak van de Raad van State naar aanleiding van art. 13 Vreemdelingenwet, maar ook na lezing van die beslissingen krijgt men nog geen helder beeld van de inhoud van het voorgestelde nieuwe begrip, als men tracht om die jurisprudentie af te zetten tegen de definitie van woonplaats in art. 1:10 Burgerlijk Wetboek.

Over de voorgestelde definitie van het begrip 'hoofdverblijf' werd vanuit de Kamer bij de bespreking van wetsontwerp 23 029 een vraag gesteld. In reactie daarop stelt de *Memorie van Antwoord*:

'De in de memorie van toelichting voorkomende woorden "feitelijke woonstede" zijn slechts gebezigd om de strikt feitelijke inhoud van het begrip "hoofdverblijf" aan te

²⁵ P. 9.

geven. "Feitelijke woonstede" heeft iemand daar waar zijn slaappleats is, waar zich zijn meubilair bevindt en waar hij de rechten van bewoner uitoefent. Het voorgestelde wettelijke criterium is het begrip "hoofdverblijf", een begrip dat overigens ook in het vreemdelingenrecht voorkomt. Hoofdverblijf is een feitelijk begrip en heeft niet op dezelfde wijze als het begrip woonplaats een juridische connotatie; een afhankelijke woonplaats levert dan ook geen hoofdverblijf op.'

Buitengewoon helder is deze mededeling over de inkleuring van het voorgestelde begrip nog steeds niet. Persoonlijk zou ik er de voorkeur aan hebben gegeven, indien de wetgever zo nauw mogelijk zou aansluiten bij de definitie van woonplaats in de zin van het Burgerlijk Wetboek, onder uitdrukkelijk ecartering van de afhankelijke woonplaats. Het is minder zinvol, dat voor diverse wetten autonome definities van concepten, die buitengewoon lijken op het begrip 'woonplaats' in de zin van het Burgerlijk Wetboek worden ontwikkeld, zonder dat *precies* wordt aangegeven wat nu het verschil is tussen het 'nieuwe' concept en de BW-definitie van woonplaats. Duidelijk is, dat de voorgestelde term 'hoofdverblijf' de zogenaamde afhankelijke woonplaats niet mee omvat. Hoofdverblijf is een feitelijk begrip en bevindt zich daar waar een persoon zijn 'feitelijke woonstede' heeft, maar is die 'feitelijke woonstede' nu onder omstandigheden toch ergens anders dan het eveneens uiterst feitelijke begrip 'woonstede' in art. 1:10 BW? Is het bijvoeglijk naamwoord 'feitelijk' in de voorgestelde definitie niet domweg overbodig? Mijns inziens dient dit adjectief te worden geschrapt. Mocht het gewraakte woord toch betekenis hebben, dan is nadere uitleg geboden. Ik althans snap niet wat dat verschil tussen 'woonstede' en 'feitelijke woonstede' zou moeten zijn. Overigens blijft ook nog onduidelijk, waar iemand die geen feitelijke woonstede op enige plaats heeft, zijn hoofdverblijf heeft. Is dat 'ter plaatse van zijn werkelijk verblijf'? Of heb ik nu weer te veel in mijn Burgerlijk Wetboek gespiekt?

Nu de verhouding van de hier te introduceren term en de definitie van woonplaats in art. 1:10 BW bij de behandeling van wetsontwerp 23 029 onduidelijk is gebleven en aanleiding kan zijn tot het moeten uitlokken van jurisprudentie heb ik mijn hoop gevestigd op de behandeling van het nu ingediende wetsontwerp.

Overigens zij aangetekend, dat de woonplaats van een persoon zo goed en zo kwaad als het gaat in de gemeentelijke basisadministratie is geregistreerd. Als ik het wel zie, is zulks niet het geval met het 'hoofdverblijf' van een persoon in de voorgestelde betekenis. Dit is ongunstig voor de toepassing van dit vereiste in de praktijk. Ook in dit perspectief is er veel voor te zeggen om zo veel mogelijk aan te sluiten bij het civielrechtelijke begrippenarsenaal en terminologische nieuwlichterij te vermijden.

Geregistreerd partnerschap

In het nu ingediende ontwerp 25 891 wordt voorgesteld om aan art. 1 nog een tweede lid toe te voegen, waarin wordt bepaald, dat behalve voor de toepassing van art. 15A, onder a RwNed onder echtgenoot tevens wordt verstaan 'de partner in een in Nederland geregistreerd partnerschap' en onder huwelijk tevens 'het in Nederland geregistreeerde partnerschap'.

Een dergelijke toevoeging werd in de vorige wetsontwerpen nog niet voorgesteld. De onderhavige toevoeging is noodzakelijk in verband met de invoering van het geregistreerde partnerschap per 1 januari 1998. De gelijkstelling van dit partnerschap met het huwelijk is interessant voor art. 6 lid 1 sub g, 8 en 15 sub c. In de voorgestelde tekst van art. 1 lid 2 dienen overigens mijns inziens de woorden 'in Nederland' te worden geschrapt. Een geregistreerd partner kan voor de toepassing van de RwNed slechts als dusdanig worden erkend, indien de registratie in Nederland heeft plaatsgevonden of indien een buitenlandse registratie hier krachtens regels van internationaal privaatrecht wordt erkend. Geschreven conflictregels hieromtrent ontbreken momenteel, maar zijn – naar verluidt – wel in *statu nascendi*. Als die conflictregels het *Staatsblad* bereiken of bij gebreke aan legislatieve actie door jurisprudentie worden ontwikkeld, wordt een in het buitenland (Scandinavië, in de naaste toekomst ook België en Slovenië) geldig tot stand gekomen registratie onder bepaalde voorwaarden in Nederland erkend. Er is dan geen enkele overtuigende reden te bedenken om een dergelijke hier erkende in het buitenland geregistreerde partner uitsluitend bij de toepassing van de RwNed niet met een huwelijkspartner gelijk te stellen. Indien thans in art. 1 lid 2 RwNed de woorden 'in Nederland' zouden worden opgenomen, zou dan dus een nieuwe wetwijziging nodig zijn. Nu we dit reeds met zekerheid kunnen voorzien, is het thans opnemen van de gewraakte woorden overbodige werkverschaffing voor ons parlement.

Artikel 2

Voorgesteld wordt om art. 2 een nieuwe redactie te geven. De voorgestelde tekst komt overeen met het voorstel van wetsontwerp 23 594 met uitzondering van de woorden 'verkrijging' en 'verlening' in het derde lid, die in het oude wetsontwerp niet voorkwamen. Achtergrond van de toevoeging van die woorden in het onderhavige wetsontwerp is een kennelijke wijziging van het beleid ten aanzien van het zelfstandig naturaliseren van minderjarigen. Tegenwoordig wordt met die mogelijkheid heel uitdrukkelijk rekening gehouden, ondanks het naturalisatievereiste van art.

8 lid 1 sub a (meerderjarigheid). Zulks bleek reeds uit art. 3 lid 2 onder a van het besluit naturalisatiegelden.²⁶

De voorgestelde redactie van art. 2 houdt nauw verband met andere voorgestelde wijzigingen. De tekst van art. 2 lid 1 hangt samen met het feit, dat wordt voorgesteld om art. 14 dusdanig te redigeren, dat een naturalisatie onder bepaalde voorwaarden met terugwerkende kracht kan worden ingetrokken. Die terugwerkende kracht van het verlies van het Nederlanderschap verdient onder omstandigheden aanbeveling om de kans zo groot mogelijk te maken, dat de desbetreffende ex-Nederlander geacht wordt een andere vreemde nationaliteit nooit te hebben verloren door vrijwillige verwerving van het Nederlanderschap.²⁷

Het voorgestelde tweede lid van art. 2 stelt buiten kijf, dat ook in het nationaliteitsrecht geldt, dat een minderjarige bij het afleggen van verklaringen of het indienen van verzoeken betreffende de nationaliteit door zijn wettelijk vertegenwoordiger moet worden vertegenwoordigd. Deze vertegenwoordigingsplicht geldt (uiteeraard) niet bij het afleggen van verklaringen door een 16- of 17-jarige inhoudende zijn instemming of niet-instemming in de zin van het voorgestelde art. 6 lid 7 of art. 11 lid 4; daar gaat het immers om het kenbaar maken van de eigen opinie van de minderjarige.

Wie wettelijk vertegenwoordiger is, wordt bepaald door het Nederlandse recht inclusief de regels van internationaal privaatrecht.²⁸ Het is de vraag, of een dergelijke regeling van de vertegenwoordigingsbevoegdheid in bepaalde gevallen niet een indirecte discriminatie van de vrouw (*in casu* de moeder van de minderjarige) kan veroorzaken. Naar sommige rechtsstelsels vertegenwoordigen immers de vaders in beginsel hun minderjarige kinderen. Hun moeders kunnen deze kinderen slechts in uitzonderingsgevallen vertegenwoordigen. Is het wenselijk, dat het Nederlands nationaliteitsrecht deze ecartering van de vertegenwoordigingsbevoegdheid van de moeders erkent? Zou het niet beter zijn te bepalen, dat een minderjarige door zijn wettelijk vertegenwoordiger wordt vertegenwoordigd, of door zijn moeder zelfs als deze naar toepasselijk buitenlands recht de minderjarige niet wettelijk kan vertegenwoordigen?

Lid 3 verstevigt de rechtspositie van de minderjarige in het nationaliteitsrecht. Indien het kind en zijn wettelijk vertegenwoordiger bezwaren hebben tegen de verkrijging van het Nederlanderschap, deelt het kind niet in die verkrijging. Als slechts één van beiden tegen is, zullen de Nederlandse autoriteiten onder afweging

²⁶ KB van 11 juni 1997, *Stb.* nr. 244.

²⁷ Of men in den vreemde die terugwerkende kracht slikt of niet, is uiteraard zaak van het desbetreffende buitenlandse nationaliteitsrecht. Toegegeven zij echter, dat de kans op het blijken te bezitten van een vreemde nationaliteit bij hantering van die fictie groter is dan bij een verlies van het Nederlanderschap *ex nunc*.

²⁸ *Memorie van Toelichting* op wetsontwerp 23 594, p. 3.

van de aangevoerde argumenten een beslissing moeten nemen. Het voorgestelde artikellid bepaalt trouwens, dat de minderjarige en zijn wettelijk vertegenwoordiger op hun verzoek in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijze naar voren te brengen. Niet geregeld is echter, dat deze personen over de voorgenen medeverkrijging van de nationaliteit door de minderjarige worden geïnformeerd. De zwakke schakel in deze regeling wordt derhalve gevormd door de woorden 'op hun verzoek'. Te overwegen ware derhalve om deze woorden uit de bepaling te schrappen. In dit verband zij verder nog aangetekend, dat heel vaak de ouders van een minderjarige tezamen wettelijk vertegenwoordigers van de minderjarige zijn. Wat gebeurt, indien een van beiden het Nederlanderschap door naturalisatie zal verwerven en vervolgens de vraag opkomt, of het kind al dan niet in die naturalisatie zou moeten delen? Stel nu, dat de andere ouder/wettelijk vertegenwoordiger daar tegen is. Het geschil tussen de ouders zal dan – in elk geval indien Nederlands recht de vertegenwoordigingsbevoegdheid beheerst – moeten worden voorgelegd aan de kinderrechter, die in het belang van het kind een beslissing neemt. Bij het nemen van die beslissing zal in het bijzonder aandacht moeten worden gegeven aan de vraag of de verwerving van het Nederlanderschap door de minderjarige verlies van een eventuele andere nationaliteit van het kind met zich brengt.

Verwerving van de nationaliteit iure domicilii: Artikel 3 lid 3

Voorgesteld wordt om art. 3 lid 3 te herzien. De voorgestelde redactie komt – afgezien van kleine redactionele verschillen, die de leesbaarheid van de bepaling verbeteren – overeen met de tekst voorgesteld door de laatste versie van 23 029.²⁹

Laten we kort stilstaan bij de thans voorgestelde formulering. De eerste vermelding van het woord 'hoofdverblijf' is een vervanging van het daar eerst gehanteerde woord 'woonplaats'. De tweede vermelding is een codificeren van de beschikking van de Hoge Raad van 20 november 1992.³⁰ Voorts is thans de gelijke behandeling van geslachten ook doorgetrokken naar de grootoudergeneratie.

Wat is echter de bedoeling van de voorgestelde toevoeging van de zinsnede 'mits het kind ten tijde van zijn geboorte zijn hoofdverblijf heeft in Nederland'? Het is denkbaar, dat een in Nederland wonende tweede generatie vreemdeling een huwelijk wil sluiten met een vrouw uit het land van herkomst van zijn ouders, maar niet voldoet aan de vereisten die voor die erkenning van zo'n huwelijk in Nederland worden gesteld. Niettemin huwt hij in het buitenland en vervolgens baart zijn in het buitenland verblijvende vrouw een kind. Waar is nu het hoofdverblijf van dat kind?

²⁹ Cf. echter ook *Migrantenrecht* 1993, p. 93.

³⁰ *NJ* 1993, 284 (met nt auteur).

‘Bij zijn ouders’ is het voor de hand liggende antwoord: nu zijn ouders op twee plaatsen verblijven, is het aan hen om te bepalen waar het kind zal verblijven. Indien zij beslissen, dat dit Nederland zal zijn, zal aan de uitvoering van dat besluit niets in de weg mogen worden gelegd. Gezien het *family life* tussen kind en moeder ligt het dan in de rede om ook de moeder in Nederland toe te laten. Het kind wordt dan Nederlander.

Zie ik dat goed, of zitten er andere haken en ogen aan de hier voorgestelde toevoeging? De parlementaire behandeling kan er weer voor zorgen, dat de rechterlijke macht er niet direct aan te pas hoeft te komen om deze cryptische toevoeging uit te leggen.

Nationaliteitsrechtelijke gevolgen van erkenning, wettiging en gerechtelijke vaststelling van het vaderschap: Artikel 4

Geheel nieuw is het voorgestelde art. 4. Een corresponderende bepaling kwam niet voor in wetsontwerp 23 029 of wetsontwerp 23 594. De voorgestelde bepaling is een logisch gevolg van de invoering van de mogelijkheid van gerechtelijke vaststelling van het vaderschap in het nieuwe afstammingsrecht, dat op 1 april 1998 in werking is getreden. Deze gerechtelijke vaststelling van het vaderschap zal dus voortaan nationaliteitsgevolg hebben.

De consequentie van het invoeren van de nieuwe bepaling zal zijn, dat het automatische nationaliteitsrechtelijke gevolg van erkenning en wettiging, zoals thans in art. 4 is verwoord komt te vervallen. Reeds in wetsontwerp 23 029 werd voorgesteld om art. 4 RwNed geheel te laten vervallen en art. 6 vervolgens uit te breiden met een optierecht voor de desbetreffende kinderen. Ook in het onderhavige wetsontwerp 25 891 vinden we dit optierecht voor erkende en gewettigde kinderen weer terug in art. 6 lid 1 sub c, in dier voege dat de in wetsontwerp 23 029 voorkomende woorden ‘zonder erkenning’ aan het slot van het artikel terecht als overbodig zijn geschrapt.

Achtergrond van de voorgestelde schrapping van het nationaliteitsgevolg van erkenning en wettiging is de strijd tegen de schijnerkenningen. Het huidige art. 4 lid 1 RwNed bepaalt immers onder meer, dat een minderjarig niet-Nederlands kind, dat door een Nederlandse man wordt erkend door die erkenning het Nederlanderschap verwerft. Naar Nederlands recht is een erkenning ook rechtsgeldig, als de erkenner niet de verwekker van het kind is. De biologische waarheid speelt voor een erkenning in beginsel geen rol. Dit feit heeft een vervelende consequentie: het is niet moeilijk om van deze regeling misbruik te maken. Er zijn gevallen bekend van mannen, die – tegen betaling – bereid waren minderjarige buitenlanders te erkennen ten einde deze personen het recht te verschaffen zich als Nederlanders in het Koninkrijk der Nederlanden te vestigen. Enkele jaren geleden reageerden de kranten

opgewonden toen bleek, dat een man uit Tilburg nogal wat kinderen in de Filippijnen had erkend. Voorts kwam uit de Dominicaanse Republiek het bericht, dat ook daar misbruik wordt gemaakt van de mogelijkheid het Nederlandschap door erkenning te verwerven. Sommige mannen schijnen het erkennen kennelijk als bijbaan te beoefenen. Het is daarom niet geheel onbegrijpelijk, dat het ministerie van Justitie over zulke feiten minder enthousiast is. Ik meen echter niettemin, dat schrapping van de nationaliteitsrechtelijke gevolgen van erkenning en wetting niet gelukkig is.

De voorgestelde schrapping van het nationaliteitsgevolg van erkenning en wetting bewerkstelligt namelijk, dat a) wettige kinderen enerzijds en erkende en gewettigde kinderen anderzijds ongelijk worden behandeld; b) mannen en vrouwen ongelijk worden behandeld met betrekking tot het kunnen doorgeven van hun Nederlandschap aan hun kinderen; c) wellicht in meer gevallen dan voorheen door verwerving van de nationaliteit van de erkennende vader de nationaliteit van de buitenlandse moeder wordt verloren, hetgeen discriminatie van vrouwen impliceert; d) moeilijkheden optreden bij verwerving van het Nederlandschap *iure domicili* (ex art. 3 lid 3) door erkende en gewettigde kinderen³¹; e) prenatale en postnatale erkenningen verschillend worden behandeld; en 'last but not least' f) moeilijkheden optreden wegens het verschillend behandelen van kinderen wier afstamming van een Nederlander is vastgesteld door gerechtelijke vaststelling van het vaderschap en kinderen die door een Nederlander zijn erkend. Het is op zijn plaats om deze bezwaren uit te werken.

Ad a en b

Sinds 1985 kunnen kinderen het Nederlandschap zowel van hun vader als hun moeder afleiden. Dit geldt zowel voor wettige als onwettige kinderen. Een onwettig kind leidt zijn Nederlandschap van de moeder af door de geboorte en van de vader door de vestiging van familierechtelijke betrekkingen tussen vader en kind, mits het kind op dat ogenblik nog minderjarig is. Naar huidig recht geschiedt dat door erkenning. Doordat door de erkenning het Nederlandschap van de vader wordt verworven worden mannen en vrouwen gelijk behandeld in de mogelijkheid hun nationaliteit aan hun kinderen door te geven en worden – wat wellicht minstens zo belangrijk is – ook wettige en onwettige kinderen gelijk behandeld. Onwettige kinderen worden nationaliteitsrechtelijk dan niet gestigmatiseerd. Dit is van groot belang nu in toenemende mate kinderen buiten huwelijk worden geboren. Sinds het begin van de jaren zeventig hebben vele jongeren een afkeer van het huwelijk, zij leven met elkaar samen zonder met elkaar te zijn gehuwd. Sommige van deze concubinaten zijn uiteraard qua nationaliteit gemengd. De uit zo'n concubinaat geboren kinderen

³¹ Hetgeen weer consequenties heeft bij de toepassing van het voorgestelde art. 14 lid 2.

waarvan de concubijn het Nederlanderschap bezit worden door erkenning Nederlander. Hun nationaliteitsrechtelijke positie komt daardoor in beginsel overeen met de nationaliteitsrechtelijke positie van wettige kinderen. In beginsel is dit een uitstekende regeling.

De dreigende rechtsongelijkheid tussen wettige en natuurlijke kinderen door schrapping van het nationaliteitsgevolg van de erkenning werd aan de orde gesteld naar aanleiding van wetsontwerp 23 029. De *Memorie van Antwoord* op dat wetsontwerp reageert hierop als volgt³²:

‘Wij merken echter op dat de behandeling van wettige en natuurlijke kinderen alleen daar op niet identieke wijze gebeurt, waar dat door het op ruime schaal misbruiken van de erkenning als mogelijke wijze van verkrijging van het Nederlanderschap is gerechtvaardigd. (...) Wij geven de aan het woord zijnde leden toe dat ook hier niet kan worden gesproken van een maatregel die de gelijkstelling van wettige en onwettige kinderen bevordert. Dat neemt niet weg dat de maatregel uit een oogpunt van fraudebestrijding geheel gerechtvaardigd is.’

Naar aanleiding van dit citaat ligt het allereerst voor de hand om een vraag van Tratnik te herhalen, die zich afvroeg hoeveel kinderen eigenlijk per jaar door erkenning door een Nederlandse vader het Nederlanderschap verwerven en in hoeveel gevallen er (vermoedelijk) sprake is van een nationaliteitsrechtelijke schijnerkenning.³³ In mijn naaste omgeving ken ik diverse kinderen, die via de weg van art. 4 RwNed het Nederlanderschap hebben verworven. In alle gevallen lijken die kinderen behalve op de moeder ook op hun juridische vader, die dus ook de biologische vader lijkt te zijn. Zou dit niet de regel zijn, zodat we moeten concluderen, dat onze regering het kind met het badwater wil weggooien? In dit verband zij er tevens op gewezen, dat in Duitsland enkele jaren geleden is besloten, dat ook onwettige kinderen direct de Duitse nationaliteit van hun vader kunnen afleiden, als door erkenning of gerechtelijke vaststelling een familierechtelijke betrekking tussen vader en kind tot stand is gekomen.³⁴ Men meende in Duitsland dat de desbetreffende wetswijziging in het licht van gelijke behandeling van binnen en buiten echt geboren kinderen geboden was.

Het spreekt echter vanzelf, dat wij onze ogen niet mogen sluiten voor de gevallen van misbruik van deze regeling. Op de gesignaleerde gevallen van misbruik te reageren zoals thans wordt voorgesteld, gaat echter te ver. Men bewerkstelligt

³² P. 13.

³³ Matjaz Tratnik, Het Nederlanderschap van onwettige kinderen, *NJB* 1993, pp. 1181-1185.

³⁴ Zie de wijziging van par. 4 RuStAG aangebracht door art. 4 van het Gesetz zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften van 30 juni 1993 (*BGBI.* I, p. 1062). Daarover reeds G.R. de Groot, *Nationaliteitsverwerving door erkenning, Migrantenrecht* 1993, pp. 224-225.

daarmee, dat mannen en vrouwen ongelijk worden behandeld ten aanzien van de mogelijkheid hun Nederlanderschap buiten huwelijk door te geven aan hun kinderen en men behandelt wettige en onwettige kinderen verschillend. De *Toelichting*³⁵ wijst er weliswaar op, dat één groep wettige kinderen, namelijk de gewettigden (dus ex-onwettigen) in hetzelfde schuitje zitten. De daarop direct volgende opmerking in de *Toelichting*, dat dit past in de trend van gelijke behandeling van wettige en onwettige kinderen grenst evenwel aan hypocrisie. Momenteel worden wettige en onwettige kinderen nationaliteitsrechtelijk zo veel mogelijk gelijk behandeld. Het ontwerp maakt dat ongedaan. Erkende en wettige kinderen worden verschillend behandeld. Daar men bang was, dat ook de wettiging zou kunnen worden misbruikt, indien daaraan wel direct nationaliteitsrechtelijke gevolgen zouden worden gekoppeld, maar aan de erkenning niet, heeft men de gewettigde kinderen nationaliteitsrechtelijk op dezelfde hoop als de erkende kinderen gegooid. Dit thans mede te motiveren door te wijzen op een wenselijke gelijke behandeling van gewettigde en onwettige kinderen is niet bepaald overtuigend.

Ad c

Doordat in het wetsvoorstel een onwettig kind pas na enkele jaren door namens hem af te leggen optieverklaring het Nederlanderschap van de vader zal kunnen verwerven, zal wellicht in meer gevallen dan thans door de verwerving van het Nederlanderschap door erkenning verlies van de nationaliteit van de moeder optreden. De nieuw in te voeren regeling zou op deze manier immers wel eens een benadeling van de vrouw kunnen betekenen, daar het kind door verwerving van de nationaliteit van de vader in meer gevallen dan voorheen haar nationaliteit verliest. Dit mogelijke verlies van de aan de moeder ontleende nationaliteit door de verwerving van het Nederlanderschap van de vader via uitoefening van een optierecht werd ook naar aanleiding van wetsontwerp 23 029 aangesneden. De *Memorie van Antwoord* zegt daarop³⁶:

‘Wij wijzen erop dat dit probleem (...) zich in nog sterkere mate voordoet bij de toepassing van de thans vigerende regels.’

Het is correct, dat dit probleem zich zowel voordoet bij verwerving van het Nederlanderschap van rechtswege door erkenning en wettiging als bij verwerving door optieverklaring na erkenning of wettiging. De vraag is echter, wanneer het probleem zich vaker voordoet. Op die vraag geeft de *Memorie* geen gemotiveerd antwoord. Het zou goed zijn, indien zulks voor de diverse West-Europese nationaliteiten eens

³⁵ *Memorie van Toelichting* op wetsontwerp 23 029, p. 10.

³⁶ P. 14.

heel precies op een rijtje zou worden gezet, alvorens een beslissing over het wetsvoorstel wordt genomen.

Ad d

Een volgende moeilijkheid met betrekking tot de voorgestelde regeling houdt verband met de boven reeds besproken regeling van art. 3 lid 3 RwNed. In het algemeen wordt het Nederlandschap bij geboorte door afstamming (*iure sanguinis*) verworven ex art. 3 lid 1 RwNed. De huidige regeling van de verwerving van het Nederlandschap door erkenning of wettiging houdt nauw verband met dit *ius sanguinis*-beginsel. Het Nederlandschap van de meeste Nederlanders heeft echter een dubbele grondslag. De meeste kinderen van Nederlanders ontlelen hun Nederlandschap tevens aan art. 3 lid 3 RwNed. In de literatuur is herhaaldelijk verdedigd, dat art. 3 lid 3 mutatis mutandis ook van toepassing is ingeval van erkenning of wettiging, mits aan de overige vereisten van de desbetreffende bepaling is voldaan.³⁷ Wat is nu rechtens, indien het wetsontwerp wet wordt? Biedt art. 3 lid 3 dan wellicht soelaas voor sommige postnataal erkende of gewettigde kinderen?

De *Memorie van Antwoord* onderstreept naar aanleiding van dit probleem, dat erkenning en wettiging zonder erkenning ook in het nationaliteitsrecht geen terugwerkende kracht hebben. Vervolgens wordt daaruit geconcludeerd³⁸:

‘Indien een man na de geboorte van het kind door erkenning of wettiging zonder erkenning in familierechtelijke zin de vader van een kind wordt, werkt deze familierechtelijke band niet terug tot de geboorte van het kind. Van dat kind kan dan ook niet worden gezegd dat het ten tijde van zijn geboorte in juridische zin een vader had, zodat in dat geval aan de woonplaats van de erkenner geen nationaliteitsrechtelijke gevolgen verbonden kunnen worden. Alleen een erkenning vóór of bij de geboorte zal de nationaliteitsrechtelijke gevolgen van artikel 3, derde lid, meebrengen. Mutatis mutandis geldt dit niet terugwerken ook voor de vraag of de grootvader ten tijde van de geboorte van de ouder van het kind in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba hoofdverblijf had. Ook dan alleen zal de erkenning of wettiging zonder erkenning – in dit geval de erkenning van de vader of moeder door de grootvader –, indien die vóór of bij de geboorte van de ouder is geschied, de situatie scheppen die in artikel 3, derde lid, laatste zinsdeel is bedoeld.’

³⁷ G.R. de Groot, *Personen- en familierecht*, Kluwer Deventer, losbladig, aant. 2 op art. 4 RwNed; Pitlo/Koens/Rood-De Boer, *Personen- en familierecht*, 10de druk, Arnhem 1996, p. 7; F.Th. Zilverentant c.s., in: *Nationaliteitswetgeving*, VUGA 's-Gravenhage, losbladig, p. G 17. Anders: J. Dekker, *Burgerzaken* 1984, p. 85. Cf. voorts de genuanceerde opvatting van J.E. Geuzinge, *WPNR* 5769 (1986).

³⁸ P. 12.

Enkele opmerkingen zijn op hun plaats. Het is niet goed in te zien waarom wettige kinderen het Nederlandschap onder bepaalde voorwaarden wel *iure domicilii a patre* zouden kunnen verwerven en erkende en gewettigde kinderen onder diezelfde voorwaarden niet. Daar de familierechtelijke relatie tussen een kind en zijn erkende of wettigende vader dikwijls echter op een moment na de geboorte tot stand komt, neemt men onder de vigore van het huidige recht aan, dat art. 3 lid 3 in combinatie met art. 4 dusdanig moet worden uitgelegd, dat erkende of zonder erkenning gewettigde kinderen *iure domicilii* op het moment van de erkenning of wettiging het Nederlandschap verwerven. Na schrapping van art. 4 zou die redenering volgens de *Memorie* niet meer opgaan. Wel zal echter – zo blijkt ook uit de *Memorie* – een prenataal erkend kind het Nederlandschap via art. 3 lid 3 kunnen blijven verwerven.

Daarom zij aangetekend, dat als art. 4 onverhoopt inderdaad zou worden geschrapt, art. 6 ook een optierecht zou behoren te bevatten voor die erkende en zonder erkenning gewettigde kinderen van een vreemdeling die – waren ze wettig geboren – *iure domicilii* het Nederlandschap zouden hebben verworven.

De vraag is voorts, wat in de boven geciteerde passage wordt bedoeld met 'bij' de geboorte. Juridisch gezien is het moeilijk voorstelbaar, dat een erkenning geschiedt op het moment van de geboorte. Bedoelt de *Memorie* wellicht, dat een erkenning tegelijkertijd met de geboorteaangifte moet worden behandeld als een prenatale erkenning? Nadere uitleg is wenselijk.

Ad e

Overigens levert de voorgestelde schrapping van het nationaliteitsgevolg van erkenning en wettiging uitsluitend moeilijkheden op ingeval van een postnatale erkenning. Vindt de erkenning door een Nederlander reeds voor de geboorte van het desbetreffende kind plaats, dan ontleent het kind zijn Nederlandschap niet aan art. 4, doch aan art. 3 lid 1. Als het onderhavige wetsontwerp het *Staatsblad* bereikt, zal dit zo blijven. Het gevolg zal zijn, dat een prenatale erkenning wel onmiddellijk nationaliteitsgevolg heeft, doch de postnatale niet. Een dergelijke sterk uiteenlopende behandeling van beide categorieën is moeilijk te verkopen.

Ad f

Aan de kritiek die toch al kon worden uitgeoefend op het laten vervallen van het nationaliteitsgevolg van erkenning en wettiging kan nog het volgende worden toegevoegd. Als postnatale erkenning geen en gerechtelijke vaststelling van het vaderschap wel nationaliteitsgevolg heeft, zal de vraag opkomen, wat rehtens is als de relatie tussen de moeder van het kind en de erkend hebbende vader binnen drie jaren strandt en daardoor niet wordt voldaan aan het vereiste van driejarige verzorging en

opvoeding zoals gesteld in het voorgestelde art. 6 lid 1 sub c. Is dan alsnog een gerechtelijke vaststelling van het vaderschap mogelijk op verzoek van moeder of kind? Belang is daarbij zeker aanwezig. Het nieuwe afstammingsrecht voorziet weliswaar niet uitdrukkelijk in die mogelijkheid, maar gezien het onmiskenbare belang van het kind ligt het voor de hand om aan te nemen, dat een dergelijk verzoek voor toewijzing vatbaar is, indien wordt aangetoond dat de erkennende vader de verwekker van het kind was. Is deze constatering niet de doodsteek voor het toch al bedenkelijke voorstel om de erkenning en wettiging voortaan geen nationaliteitsgevolg meer te geven? Laten we hopen, dat de Kamer zich ditmaal op dit onderdeel van het wetsvoorstel beter bezint dan ter gelegenheid van wetsontwerp 23 029. Gezien het *novum* van het voorgestelde nationaliteitsgevolg van de gerechtelijke vaststelling van het vaderschap is daartoe alle aanleiding.

Na de voorgaande kritische opmerkingen is het op zijn plaats om in te gaan op de vraag, hoe dan wel de schijnerkenningen te bestrijden, als de door het wetsontwerp voorgestelde weg wordt afgewezen. Enkele wegen staan open.

In de eerste plaats zou de regeling van de erkenning als dusdanig kunnen worden herzien en de constructie van de erkenning als rechtshandeling kunnen worden vervangen door de erkenning als waarheidshandeling. Indien een man een door hem niet verwekt voorkind van zijn vrouw een rechtspositie als zijn kind wil geven, staat dan de weg van de adoptie open.³⁹

In de tweede plaats zou denkbaar zijn om het waarheidselement van de erkenning uitsluitend te eisen voor het nationaliteitsgevolg van een erkenning. Erg fraai is een dergelijke oplossing niet. Dat zij toegegeven. Het waarheidselement zou dan in art. 4 Rwned moeten worden ingevoegd.

De meest voor de hand liggende weg is echter, dat het Openbaar Ministerie gebruik maakt van de door het Nederlands Burgerlijk Wetboek gegeven mogelijkheid om een erkenning te laten vernietigen wegens strijd met de openbare orde (art. 1:205 BW; voor 1 april 1998 art. 1:225 lid 2 sub d BW). Deze mogelijkheid kende het Nederlandse recht ook al voor 1970 in art. 342 lid 1 (oud) BW. Deze bevoegdheid van het Openbaar Ministerie werd bij wet van 10 juli 1947 ingevoerd als wapen tegen erkenningen die waren verricht uitsluitend om een buitenlands kind het Nederlandschap te laten verwerven.⁴⁰ Het is nu frappant, dat het Ministerie tegen dergelijke nationaliteitserkenningen een veel drastischer middel wil hanteren, hoewel de wetgever reeds meer dan een halve eeuw geleden met het oog op deze

³⁹ Het is denkbaar dat de adoptievereisten voor zulke gevallen nog iets zouden kunnen worden versoepeld.

⁴⁰ Cf. C.J. van Zeben, *Parlementaire Geschiedenis van het Nieuw Burgerlijk Wetboek*, Boek 1, Personen en familierecht, pp. 572-573, met verwijzing naar kamerstukken Tweede Kamer 1946-1947, 25, Verslag, p. 8.

problematiek een regeling heeft gemaakt. In dit verband zij overigens nog wel het volgende aangetekend: de wetswijziging van 1947 is niet overgenomen door Aruba en de Nederlandse Antillen. De artt. 331 van het Arubaanse, respectievelijk Antilliaanse Burgerlijk Wetboek geven aan de officier van justitie weliswaar de mogelijkheid om een vernietiging van een erkenning te initiëren, maar kennelijk slechts op de in art. 330 limitatief opgesomde gronden. De mogelijkheid van het laten vernietigen van een erkenning wegens strijd met de openbare orde ontbreekt daarbij. Het verdient aanbeveling die mogelijkheid alsnog in het Arubaanse, respectievelijk Nederlands Antilliaanse Burgerlijk Wetboek op te nemen. Nu ook deze landen binnen afzienbare tijd een nieuw Burgerlijk Wetboek zullen invoeren, is daartoe thans alle gelegenheid.

Uit de Kamer werd bij de behandeling van wetsontwerp 23 029 overigens de vraag gesteld, of het Openbaar Ministerie al dan niet frequent gebruik maakt van de mogelijkheid van vernietiging van een schijnerkenning wegens strijd met de openbare orde. De *Memorie van Antwoord* merkt daarover op, dat een onderzoek hiernaar voor het eerst is verricht in verband met de affaire van de schijnerkenning van Filippijnse kinderen, die zich in 1987 heeft afgespeeld⁴¹:

'Het ging daarbij om in totaal ongeveer 80 gevallen. In omstreeks 40 van deze gevallen heeft het openbaar ministerie met succes gebruikt gemaakt van zijn bevoegdheid om de ongedaanmaking van een erkenning te vorderen. Na de rechterlijke uitspraken zijn de Nederlandse paspoorten van betrokkenen ingenomen en zijn betrokkenen als illegaal in Nederland verblijvend aangemerkt. Momenteel is nog een vijftal zaken in behandeling bij de rechtbank te 's-Gravenhage.'

Vervolgens staat er een passage in de *Memorie van Antwoord* waarover ik echt ontzet ben⁴²:

'In het licht van dit onderzoeksresultaat komt het mij voor dat niet kan worden gesteld dat de mogelijkheid voor het openbaar ministerie om repressief op te treden praktisch ongebruikt wordt. De kans bestaat evenwel dat het vereiste bewijs niet kan worden geleverd. Wij menen dan ook dat er reden is om verdergaande stappen te nemen ten einde deze vorm van fraude zoveel mogelijk te voorkomen.'

Iets verderop werkt de *Memorie van Antwoord* dit nog iets nader uit:

'Voor het voeren van een procedure tot vernietiging van een schijnerkenning is het noodzakelijk over het nodige bewijs te beschikken. Zo is met de ongedaanmaking van de Filippijnse schijnerkenningen betrekkelijk veel tijd gemoeid geweest omdat de

⁴¹ P. 12.

⁴² P. 13.

betrokken personen moesten worden opgespoord en verhoord. Een dergelijke gang van zaken maakt het moeilijker om aan het verblijf van betrokkenen in Nederland op zo kort mogelijke termijn een eind te maken. Nog moeilijker ligt de zaak wanneer het een in het buitenland tot stand gekomen schijnerkenning betreft en er in verband met de procedure buiten Nederland onderzoek moet worden gedaan. De voorgestelde regeling heeft tot gevolg dat een erkend kind vooralsnog vreemdeling blijft en dat derhalve voor dat kind, indien het in Nederland wenst te verblijven, een verzoek om toelating moet worden ingediend. Bij de behandeling van het verzoek om toelating kan komen vast te staan dat van een feitelijke gezinsband geen sprake is en dat er dus een schijnerkenning heeft plaatsgevonden.'

Ik heb grote moeite met deze wijze van redeneren, die op gespannen voet staat met fundamentele uitgangspunten van onze rechtsorde. Als fraude niet kan worden bewezen, moet er mijns inziens van uit worden gegaan, dat *niet* is gefraudeerd.

Gevolgen van een adoptie door een Nederlander: Artikel 5

Het nieuwe wetsontwerp stelt voor om de redactie van art. 5 lid 1 te wijzigen met het oog op de gewijzigde verzoekschriftprocedure.⁴³ Sensationeel is deze wijziging niet. Niettemin ligt het in de lijn der verwachtingen, dat ook de regeling van de nationaliteitsrechtelijke gevolgen van de adoptie krachtige verandering zal ondergaan. Op 23 juli 1996 werd namelijk een voorstel tot wijziging van de RwNed ingediend⁴⁴ in verband met de voorgenomen ratificatie van het Haags Adoptieverdrag van 23 mei 1993.⁴⁵ In dit voorstel wordt de volgende redactie van art. 5 voorgesteld om het tweede lid te vernummeren tot vierde lid en een nieuw tweede en derde lid in te voegen, waarvan de tekst als volgt zou moeten luiden:

- '2. Nederlander wordt ook het kind dat in het buitenland bij uitspraak van een ter plaatse bevoegde autoriteit wordt geadopteerd in overeenstemming met het op 29 mei 1993 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie, indien en op het tijdstip waarop aan de volgende voorwaarden is voldaan:
- a. de adoptie is in overeenstemming met het voornoemde Verdrag tot stand gekomen, en
 - b. die adoptie heeft tot gevolg dat de voordien bestaande familierechtelijke betrekkingen worden verbroken, en

⁴³ *Memorie van Toelichting* op wetsontwerp 25 891, p. 8.

⁴⁴ Wetsontwerp 24 812 (R 1578).

⁴⁵ Zie wetsontwerp 24 810 (R 1577); zie voorts wetsontwerp 24 811.

- c. de adoptief-vader of adoptief-moeder is Nederlander op de dag dat de uitspraak kracht van gewijsde heeft verkregen, en
- d. het kind was op de dag van de uitspraak in eerste aanleg minderjarig.

3. Nederlander wordt voorts het kind dat in het buitenland in overeenstemming met het op 29 mei 1993 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming van de kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie is geadopteerd bij een adoptie die niet tot gevolg heeft dat de voordien bestaande familie-rechtelijke betrekkingen worden verbroken, welke adoptie in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba bij rechterlijke uitspraak in overeenstemming met artikel 27 van voornoemd Verdrag wordt omgezet in een adoptie naar Nederlands, Nederlands-Antilliaans of Arubaans recht, indien en op het tijdstip waarop aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a. de adoptie is in overeenstemming met het voornoemde Verdrag tot stand gekomen; en
- b. de adoptief-vader of adoptief-moeder is Nederlander op de dag nadat twee maanden sinds de uitspraak houdende omzetting in eerste aanleg of in hoger beroep zijn verstreken zonder dat daartegen hoger beroep of beroep in cassatie is ingesteld, dan wel, indien beroep in cassatie is ingesteld, op de dag van de uitspraak in cassatie; en
- c. het kind was op de dag van de uitspraak houdende omzetting in eerste aanleg minderjarig.'

De strekking van het voorstel is duidelijk: ook in het buitenland geadopteerde kinderen verwerven krachtens die buitenlandse adoptie onder omstandigheden het Nederlandschap. De Tweede Kamer ging op 18 december 1997 akkoord met wetsontwerp 24 812. Het voorstel ligt thans bij de Eerste Kamer.

De afschaffing van optierechten?: Artikel 6

Zeer ingrijpend is het voorstel om art. 6 geheel te wijzigen. De hoofdlijnen van het voorgestelde artikel komen overeen met de tekst die in wetsontwerp 23 594 was opgenomen. Het voorgestelde in art. 6 lid 1 sub c is – zoals zoëven reeds werd gememoreerd – zelfs terug te vinden in wetsontwerp 23 029. Ten opzichte van wetsontwerp 23 594 kunnen de volgende verschillen worden geconstateerd.

Lid 1 sub b heeft ten opzichte van wetsontwerp 23 594 een lichte redactionele wijziging ondergaan: het woord 'onderscheidenlijk' is vervallen; hetzelfde woord is ook geschrapt in lid 6; lid 1 sub d en e zijn nieuw; lid 1 sub f is restrictiever dan het voorgestelde in wetsontwerp 23 594; lid 1 sub g en sub h komen samen in de plaats van het voorgestelde ruimere lid 1 sub e in wetsontwerp 23 594; in lid 3 staat thans imperatief 'weigert', terwijl het vorige wetsontwerp sprak van 'kan weigeren'; lid 7 is ten opzichte van wetsontwerp 23 594 op diverse punten gewijzigd, waarvan

enkele wijzigingen een redactioneel karakter hebben. Toegevoegd zijn in de eerste zin evenwel de woorden 'sedert het tijdstip van het afleggen van de verklaring' en in de laatste zin 'en jegens hem geen vermoedens bestaan als in het derde lid bedoeld'.

Het voorgestelde artikel geeft aanleiding tot vele op- en aanmerkingen. Laat me allereerst vooropstellen, dat ik toejuich, dat de in het voorgestelde artikel genoemde groepen vreemdelingen worden verlost van de zware naturalisatieprocedure. Ook heb ik er geen moeite mee, dat de optieverklaring wordt geformaliseerd. Thans is het afleggen van een optieverklaring een vormvrije rechtshandeling, die ook rechtsgevolg heeft als er geen bewijsstuk van is opgemaakt. Tot wat voor casus de huidige constructie aanleiding geeft, blijkt bij wijze van voorbeeld uit de beslissing van de Hoge Raad van 28 september 1990⁴⁶: een Surinaamse dame, die achteraf bekeken een optierecht had op de Nederlandse nationaliteit dat voor 25 november 1976 moest worden uitgeoefend, werd midden 1976 afgepoeierd in de consulaire afdeling van de Nederlandse ambassade in Paramaribo. Zij wilde een Nederlands paspoort hebben, hetgeen haar werd geweigerd. Zij wijst er op, dat haar vader uit Nederland kwam en moppert over het gedrag van het ambassadepersoneel. Ruim 14 jaar later concludeert de Hoge Raad, dat mevrouw een optieverklaring had afgelegd:

'In het licht van deze feiten is niet begrijpelijk dat de rechtbank heeft geoordeeld dat onvoldoende was gebleken dat verzoekster de door haar gestelde optieverklaring heeft afgelegd.

De functionaris tot wie verzoekster zich richtte behoorde immers tot de autoriteiten aan wie een kennisgeving als bedoeld in art. 10 van de Toescheidingsovereenkomst kon worden gedaan, en moet uit haar voormelde uitlatingen hebben begrepen zowel dat verzoekster behoorde tot hen die, hoewel in Suriname geboren, zich nauwer met Nederland dan met Suriname verbonden voelden, als dat haar aanspraak op een Nederlands paspoort slechts kon worden gehonoreerd indien zij, nu dat nog kon, alsnog gebruik maakte van de voor deze groep voorziene optiemogelijkheid van art. 10. Onder deze omstandigheden had de betrokken functionaris zich behoren te realiseren dat in verzoeksters uitlatingen een wilsverklaring als in dat artikel bedoeld besloten lag, mede in aanmerking genomen dat – zoals de Rb. kennelijk, terecht, heeft aangenomen – zodanige verklaring ook mondeling kon worden afgelegd en niet aan een bepaalde formulering was gebonden.'

De desbetreffende beslissing van ons hoogste rechtscollege is zeer vriendelijk voor de justitiabele, maar veroorzaakt grote rechtsonzekerheid en gigantische bewijsproblemen. De voorgestelde constructie is daarom een verbetering. Een consequentie van de nieuwe regeling dient echter wel te zijn, dat in alle gevallen waarin aan een

⁴⁶ NJ 1991, 293.

optie een eindtermijn is verbonden, de mogelijkheid wordt geboden alsnog te opteren, indien door medeschuld van de overheid is verzuimd een schriftelijke optieverklaring af te leggen. Een dergelijke mogelijkheid om alsnog te opteren zou in beginsel in de wet moeten worden opgenomen.⁴⁷ Bij gebreke van een dergelijke mogelijkheid om alsnog te opteren is een naturalisatie van betrokkene desnoods door toepassing van art. 10 *RwNed* op zijn plaats.

Indien we de lijst van optiegerechtigden van het voorgestelde art. 6 lezen, valt op, dat de onder a) wordt gesproken over een 'toegelaten' vreemdeling die sedert zijn geboorte hoofdverblijf in Nederland heeft, terwijl enkele andere onderdelen (sub b, e, f, g en h) wordt gesproken over vreemdelingen, die toelating en hoofdverblijf in Nederland hebben. Op het eerste gezicht lijkt de formulering van het bepaalde sub a) slecht een variant op de andere bewoordingen te zijn. Bij nadere beschouwing is een essentieel verschil aanwezig: bij de andere formuleringen moet de toelating een uit die onderdelen blijken de periode hebben geduurd. De aanwezigheid in Nederland moet gedurende die gehele periode legaal zijn geweest. Bij de categorie beschreven onder a) is zulks niet het geval: voldoende is indien de betrokkene legaal in Nederland verblijft ten tijde van het afleggen van de optieverklaring. Degenen, die vallen onder de categorie sub a) hebben ook naar huidig recht al een optierecht op grond van het bepaalde in art. 6 lid 1 sub a). De thans bestaande beperking tot personen beneden de 25 jaar is vervallen. Deze leeftijdsgrens werd vroeger opgenomen om te voorkomen, dat de uitoefening van het optierecht zou worden uitgesteld tot een leeftijd waarop van de betrokkene niet meer zou kunnen worden verlangd, dat hij zijn aan het Nederlandschap verbonden militaire dienstplicht nog zou vervullen. Nu de werking van de Dienstplichtwet is opgeschort, is besloten om de leeftijdsgrens te schrappen.⁴⁸

De categorie die sub b vermeld wordt, heeft naar positief recht ook reeds een optierecht; de thans bestaande leeftijdsgrens is evenwel eveneens vervallen.

Het optierecht sub c wordt reeds in wetsontwerp 23 029 voorgesteld ter vervanging van de verwerving van rechtswege van de Nederlandse nationaliteit door erkenning of wettiging door een Nederlandse vader. Over dat laatste voorstel heb ik me hierboven al opgewonden bij de bespreking van het voorgestelde art. 4. Van harte hoop ik, dat het nationaliteitsgevolg van erkenning en wettiging wordt gehandhaafd, zodat het onderhavige deel van art. 6 kan komen te vervallen.

Nieuw ten opzichte van de vorige ontwerpen en opmerkelijk is het feit, dat sub d) een optierecht wordt gegeven aan het kind dat onder gezamenlijk gezag is komen te staan van twee personen van wie één het Nederlandschap bezit. Dit nieuw te

⁴⁷ Cf. bij wijze van voorbeeld het overgangsartikel in de in 1974 aangenomen wijzigingswet van de Duits nationaliteitswet (*RuStAGÄndG* 1974), waarover Gerard-René de Groot, *NJB* 1981, p. 1121.

⁴⁸ Zie *Memorie van Toelichting* op wetsontwerp 25 891, p. 9.

scheppen optierecht is het gevolg van een aan de Tweede Kamer gedane toezegging.⁴⁹ Dit optierecht juich ik toe. Een optierecht vergelijkbaar met het onderhavige bestaat reeds in Spanje.⁵⁰ In het verleden heb ik gesteld, dat het Spaanse optierecht in Nederland beter niet kan worden overgenomen, omdat het enkele feit dat een kind onder gezag van een Nederlander staat nog in onvoldoende mate garandeert, dat een verbondenheid met de Nederlandse rechtsorde zal ontstaan. Zulks zou bijvoorbeeld niet het geval zijn, indien het kind in een buitenlands internaat zou opgroeien. Ik stelde destijds, dat de verbondenheid met de Nederlandse staat beter in het kader van een naturalisatieprocedure zou kunnen worden gecontroleerd.⁵¹ De wijze waarop in het ontwerp het optierecht is geformuleerd, ondervangt echter de destijds door mij geformuleerde bezwaren. Het ontgaat mij echter, waarom in het ontwerp als eis wordt gesteld, dat het om gezamenlijk gezag moet gaan van personen, van wie één Nederlander is. Kennelijk heeft men het oog op gevallen waarin een buitenlandse vrouw een kind heeft, dat niet wordt erkend door een Nederlander, maar met wie die vrouw wel samenleeft, terwijl beide personen bovendien het gezag over het kind uitoefenen. Het is evenwel ook denkbaar, dat het gezag over een kind wordt opgedragen aan twee Nederlanders, van wie geen van beiden biologisch ouder van het kind is; ook kan het zijn, dat het gezag wordt opgedragen aan één persoon die niet ouder van het kind is. Waarom zouden zulke kinderen geen optierecht moeten hebben? Aanpassing van de formulering van dit onderdeel lijkt me derhalve voor de hand te liggen. Ook in Spanje is trouwens het staan onder het uitsluitende gezag van één Spanjaard voldoende.⁵² Ten slotte zij aangetekend, dat de voorwaarde 'gezamenlijk gezag' borg staat voor boeiende internationaalprivaatrechtelijke voorvragen.

Geheel nieuw is ook het optierecht voorgesteld sub e) ten behoeve van de meerderjarige tweede generatie migranten, die sedert het bereiken van de leeftijd van vier jaar toelating en hoofdverblijf hebben in Nederland of de Overzeese rijkdelen.

⁴⁹ Zie Kamerstukken II 1994/95, wetsontwerp 22 700, nr. 5, pp. 11-12, alsmede *Memorie van Toelichting* op wetsontwerp 25 891, p. 9.

⁵⁰ Art. 20 Código civil: '1. Tienen derecho a optar por la nacionalidad española las personas que están o hayan estado sujetas a la patria potestad de un español, ...'

⁵¹ Zie G.R. de Groot, *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*, Köln 1989, pp. 222-223.

⁵² Men vergelijkte voorts ook art. 21-12 Code civil français: 'L'enfant qui a fait l'objet d'une adoption simple par une personne de nationalité française peut, jusqu'à sa majorité, déclarer, dans les conditions prévues aux articles 26 et suivants, qu'il réclame la qualité de Français, pourvu qu'à l'époque de sa déclaration il réside en France. Peut, dans les mêmes conditions, réclamer la nationalité française: 1°. L'enfant recueilli en France et élevé par une personne de nationalité française ou confié au service de l'aide sociale à l'enfance; 2°. L'enfant recueilli en France et élevé dans les conditions lui ayant permis de recevoir, pendant cinq années au moins, une formation française soit par un organisme public, soit par un organisme privé présentant les caractères déterminés par un décret en Conseil d'Etat.'

Deze personen hebben hun gehele schooltijd in Nederland doorgebracht, zodat er gevoeglijk van kan worden uitgegaan, dat zij hier in de samenleving zijn ingeburgerd. In geval van naturalisatie zouden ze bovendien hun oude nationaliteit niet hoeven op te geven ingevolge het beleid, dat gevormd is na ratificatie van het Tweede Protocol tot wijziging van het Verdrag betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit.⁵³ Reeds bij een eerdere gelegenheid verdedigde ik een optierecht als het onderhavige⁵⁴ en juich het derhalve toe om een dergelijk op *ius educationis* gebaseerd optierecht in het ontwerp tegen te komen. Een soortgelijk optierecht komt men trouwens ook tegen bij onze zuiderburen in art. 13 Par. 4 Wetboek op de Belgische Nationaliteit.⁵⁵ Ook Frankrijk wil weer een optierecht voor deze personen creëren. In Frankrijk geboren buitenlanders zouden op de achttiende verjaardag de Franse nationaliteit automatisch moeten verwerven.

Interessant is het feit, dat sub f) een optierecht aan oud-Nederlanders en oud-Nederlandse onderdanen-niet-Nederlanders (in de zin van de wet van 10 februari 1910)⁵⁶ wordt gegeven. In wetsontwerp 23 597 werd de eis gesteld, dat de desbetreffende oud-Nederlander, respectievelijk oud-Nederlands onderdaan-niet-Nederlander op het moment van uitoefenen van het optierecht reeds een jaar legaal in Nederland moest verblijven (toelating en hoofdverblijf). In het onderhavige wetsontwerp is deze eis nog eens aangescherpt door de voorwaarde te stellen, dat betrokkene reeds gedurende één jaar toelating voor onbepaalde tijd en hoofdverblijf heeft. Indien onwelgevallige oud-burgers op grond van het vreemdelingenrecht buiten de deur (kunnen) worden gehouden, althans geen toelating voor onbepaalde tijd in Nederland krijgen, verwerven ze dus ook niet het onderhavige optierecht. Dit kan onder omstandigheden moeilijkheden veroorzaken. Het is immers denkbaar, dat aan iemand een verblijfstitel (of een verlenging daarvan) vooral wordt geweigerd, omdat anders het gevaar dreigt, dat de persoon in kwestie na een jaar voor het Nederlanderschap opteert. Een dergelijke consequentie is onwenselijk; dat behoeft geen betoog. Dat de overheid zich soms toch zo gedraagt, blijkt uit de casus die ten grondslag lag aan de beslissing van de HR 20 juni 1986.⁵⁷

Men beseffe in dit verband trouwens, dat in beginsel alle voor 27 december 1949 geboren Indonesiërs of voor 25 november 1975 geboren Surinamers oud-

⁵³ Protocol van 2 februari 1993, *Trb.* 1994, nr. 265, *Trb.* 1996, nr. 201.

⁵⁴ G.R. de Groot, *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*, Köln 1989, p. 219.

⁵⁵ 'Art. 13 WBN: "Kunnen de staat van Belg door nationaliteitskeuze verkrijgen, onder de voorwaarden en op de wijze bepaald bij de artikelen 14 en 15: (...) 4° het kind dat voor de leeftijd van zes jaar gedurende ten minste één jaar zijn hoofdverblijf in België heeft gehad samen met een persoon die over hem wettelijk het gezag uitoefende".'

⁵⁶ *Strb.* 1910, nr. 55.

⁵⁷ *NJ* 1987, 902. Cf. de opmerking van A.G. Mok in zijn conclusie voor deze beslissing, die in dit verband de typering 'latente Nederlanders' hanteert.

Nederlanders of oud-Nederlandse onderdanen niet-Nederlanders zijn. De eis van toelating voor onbepaalde tijd is kennelijk vooral bedoeld om het gros van deze Indonesiërs en Surinamers het optierecht te onthouden. Het aan hen toekennen van een voor-waardelijk optierecht mag echter niet averechts gaan werken en bewerkstelligen, dat in sommige gevallen verblijftitels met het oog op een potentiële optieverklaring worden geweigerd, die anders wel zouden zijn verleend.

Niet voor alle oud-Nederlanders geldt overigens het vereiste van toelating voor onbepaalde tijd en hoofdverblijf in Nederland. Zulks blijkt uit het volgende door het onderhavige wetsontwerp voorgestelde nieuwe art. 26. Een inhoudelijk overeenkomstige bepaling was ook reeds opgenomen in wetsontwerp 23 594, in dier voege dat de clausuleringen in lid 1 ingeleid door de woorden 'indien de persoon' ontbraken en eveneens de inhoud van het tweede lid niet in het eerdere ontwerp voorkwam. Reden voor de toevoeging van deze voorwaarden is de in het onderhavige wetsontwerp gewijzigde houding ten opzichte van meervoudige nationaliteit. Waar wetsontwerp 23 594 uitermate royaal was met betrekking tot het aanvaarden van gevallen van meervoudige nationaliteit, is het huidige ontwerp daartoe aangezet door kritiek uit de beide Kamers der Staten-Generaal veel restrictiever. Een optierecht zonder de voorwaarde van toelating en hoofdverblijf hebben in het nu voorliggende voorstel diegenen, die thans zouden vallen onder de doelgroepen van het Tweede Protocol.

Bij de groepen oud-Nederlanders, die ook bij woonplaats in het buitenland kunnen opteren, treffen we ook Nederlandse vrouwen aan die door hun huwelijk met een buitenlander hun oorspronkelijke nationaliteit hebben verloren, of personen die hun Nederlanderschap door het vrijwillig verwerven van een vreemde nationaliteit hebben verloren. De regeling ten gunste van met buitenlanders gehuwde (ex-)Nederlandse vrouwen is opmerkelijk in het licht van de tekst van het huidige art. 28 *RwNed*. Hieronder wordt daarop nog nader teruggekomen bij de bespreking van een voorstel ter wijziging van art. 28.

Oud-Nederlandse onderdanen niet-Nederlanders kunnen nooit bij woonplaats in het buitenland opteren, om welke reden ze ook hun oude hoedanigheid hadden verloren.

Evenmin worden zij die hun Nederlanderschap hebben verloren door het doen van afstand, door vreemde krijgs- of staatsdienst of door het niet afleggen van een verlengingsverklaring door de onderhavige bepaling begunstigd. Aangetekend zij wel, dat een verlies van het Nederlanderschap door vreemde krijgs- of staatsdienst ex art. 5 van de wet van 2 juli 1986⁵⁸ door het verlenen van Koninklijk verlof tot die vreemde dienst achteraf met terugwerkende kracht ongedaan gemaakt kan worden. Indien de Koningin deze toverstaf hanteert, is het afleggen van een optie-

⁵⁸ *Stb.* nr. 373.

verklaring uiteraard overbodig. Het Nederlandschap wordt dan geacht nooit te zijn verloren. De vraag is natuurlijk wel, in welke gevallen Hare Majesteit bereid is haar toverstaf te voorschijn te halen. Recente jurisprudentie over de daarbij aan te leggen criteria is mij onbekend. Het feit, dat het doosje waarin de toverstaf is opgeborgen goed is verstopt, zal daaraan niet vreemd zijn.⁵⁹

In verband met het terugverwerven van het in het verleden verloren Nederlandschap dient ook aandacht te worden besteed aan het voorgestelde nieuwe art. 28. De tekst van het voorgestelde nieuwe artikel komt overeen met die van wetsontwerp 23 594.

Indien we een mening willen vormen over het voorgestelde art. 28, dan dienen we te beseffen, dat het huidige art. 28 een overgangsregeling is, die een *Wiedergutmachung* beoogt. De vrouwen die dit optierecht toekomt, hadden het Nederlanderschap eigenlijk nooit mogen verliezen. Tot 1964 werd de gehuwde vrouw nationaliteitsrechtelijk echter als aanhangsel van haar echtgenoot beschouwd. Van 1964 tot 1985 was dit weliswaar niet meer het geval, maar de vrouw kreeg nog wel van menige wetgever (waaronder de Nederlandse) een duwtje in de rug om toch maar de nationaliteit van de echtgenoot aan te nemen via het gebruiken van een speciaal voor zulke vrouwen geschapen optierecht (zo in Nederland: art. 8 Wet op het Nederlandschap en het ingezetenschap) of via een voorkeursnaturalisatie. Door dat te doen droeg de vrouw bij aan de door die wetgevers nagestreefde eenheid van nationaliteit binnen een gezin. Dit streven werd ook gemanifesteerd door het Verdrag van New York inzake de nationaliteit van de gehuwde vrouw van 20 februari 1957.⁶⁰

Tegenwoordig wordt over de nationaliteitsrechtelijke positie van de vrouw geheel anders gedacht. De huidige opvatting wordt vooral door art. 9 Vrouwenverdrag (New York 18 december 1979⁶¹) verwoord:

‘1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, verlenen vrouwen gelijke rechten als mannen om een nationaliteit te verkrijgen, van nationaliteit te veranderen of deze te behouden. Zij waarborgen in het bijzonder dat noch een huwelijk met een buitenlander, noch een wijziging van nationaliteit van de echtgenoot staande huwelijk, automatisch de nationaliteit van de echtgenote verandert, haar staatloos maakt of haar dwingt de nationaliteit van haar echtgenoot aan te nemen.

2. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, verlenen vrouwen gelijke rechten als mannen wat de nationaliteit van hun kinderen betreft.’

⁵⁹ Men kan zich afvragen, of de desbetreffende regeling niet beter in de *RwNed* zou kunnen worden opgenomen. Nu men toch aan die wet knutselt, bestaat daarvoor een mooie gelegenheid.

⁶⁰ *Trb.* 1965, nr. 218; *UNTS* nr. 309, p. 65.

⁶¹ *Trb.* 1980, nr. 146.

Het huidige Nederlandse nationaliteitsrecht realiseert deze desiderata van het Vrouwenverdrag met name door art. 3 Rwned.⁶² Een consequentie van de gewijzigde opvatting was ook, dat Nederland het Verdrag van New York uit 1957 opzegde in verband met de ratificatie van het Vrouwenverdrag. Terecht kent het Nederlandse nationaliteitsrecht sinds 1964 regelingen, die aan vrouwen wier Nederlandse nationaliteit achteraf bekeken op discriminerende wijze is vervallen, de mogelijkheid bieden deze nationaliteit op uiterst eenvoudige wijze weer terug te krijgen. Zelfs de Nederlandse openbare orde en goede zeden mogen geen redenen zijn om deze gediscrimineerde vrouwen buiten de deur te houden. Ook het vragen van de betaling van leges om het Nederlandschap terug te krijgen is voor deze categorie personen bedenkelijk. Het gaat immers om slachtoffers van de ongelijke behandeling van mannen en vrouwen, dat wil zeggen om personen, die achteraf bekeken het Nederlandschap niet hadden mogen verliezen. Elke verzwaring van de terugweg naar het Nederlandschap voor deze vrouwen staat daarom op gespannen voet met art. 9 van het Vrouwenverdrag. Uit het voorgaande vloeit voort, dat ik moeite heb met het toepasselijk verklaren van art. 6 lid 3 op de opties die door deze vrouwen worden afgelegd. Er bestaat mijns inziens overigens geen bezwaar tegen het formaliseren van het afleggen van de optieverklaringen ook voor deze categorie: de rechtszekerheid is daarbij gebaat.

Na het voorgaande zal duidelijk zijn, dat ik niet bepaald met instemming kennis genomen heb van art. VI van het onderhavige wetsontwerp, waarin wordt voorgesteld om de Rijkswet van 14 november 1963⁶³, houdende wijziging van de Wet op het Nederlandschap en het ingezetenschap⁶⁴ in verband met het huwelijk in te trekken. Het gaat hierbij uiteraard met name om de overgangsrechtelijke bepalingen van die Rijkswet. De bij wetsontwerp 23 594 gegeven *Toelichting* op dit voorstel luidt:

‘Van de Rijkswet van 14 november 1963, *Stb.* 467, betrekking hebbende op de gehuwde en gehuwd geweest zijnde vrouwen, waren nog enige overgangsartikelen van kracht. Nu de in die overgangsartikelen geregelde gevallen van optie op dezelfde wijze of gunstiger geregeld zijn in artikel 6, kan deze Rijkswet worden ingetrokken.’

⁶² Niettemin kunnen ook bij het Nederlandse nationaliteitsrecht nog enkele vraagtekens worden geplaatst in het licht van art. 9 Vrouwenverdrag. Zie daarover H.U. Jessurun d'Oliveira, *NJB* 1985, pp. 50-54; *NJB* 1986, pp. 1421-1422; *NJB* 1993, pp. 563-565; alsmede dezelfde in: H. van Maarseveen/D. Pessers/M. Gunning (red.), *Internationaal recht en vrouwen*, deel I, Hoofdstuk 17, Zwolle 1987, pp. 279-291; zie voorts: Gerard-René de Groot, De positie van de vrouw in het Nederlandse nationaliteitsrecht, in: A.W. Heringa/J. Hes/L. Lijnzaad (red.), *Het Vrouwenverdrag: een beeld van een verdrag...*, Antwerpen/Apeldoorn 1994, pp. 89-106.

⁶³ *Stb.* 1963, nr. 467.

⁶⁴ *Stb.* 1982, nr. 268.

Miskend wordt hier, dat de bedoelde overgangsbepalingen in het geheel geen voorbehoud met betrekking tot de openbare orde en goede zeden kennen. Bovendien voorzien deze artikelen gedeeltelijk in een terugwerkende kracht van de verwerving van het Nederlandschap. En 'last but not least' hebben deze overgangsbepalingen niet slechts betrekking op het verlies van het Nederlandschap door huwelijk, maar ook op gevallen van verlies van een tweederangs Nederlandschap, te weten de status van Nederlands-onderdaan niet-Nederlander. Met name voor die laatstvermelde categorie zijn de bepalingen van art. 6 in combinatie met het nieuw voorgestelde art. 26 niet steeds gunstiger, met name niet wanneer de vrouw wier tweederangs Nederlandschap is vervallen door haar huwelijk met een vreemdeling, in het buitenland woonachtig is.⁶⁵

In art. 6 lid 1 sub g wordt een optierecht toegekend aan die vreemdeling die gedurende ten minste drie jaren de echtgenoot van een Nederlander is (daaronder blijkens het voorgestelde in art. 1 lid 2 mede begrepen de geregistreerde partner van een Nederlander) en gedurende een onafgebroken periode van ten minste vijftien jaren toelating en hoofdverblijf heeft in ons land. Hetzelfde geldt blijkens het bepaalde sub h voor personen die ouder zijn dan vierenzestig en eveneens gedurende een onafgebroken periode van ten minste vijftien jaren toelating en hoofdverblijf in Nederland hebben. In wetsontwerp 23 594 was dit optierecht aan elke meerderjarige vreemdeling toegekend, die meer dan vijftien jaar in Nederland toelating en hoofdverblijf had. De debatten over dat voorstel in de Kamers hebben een restrictievere regeling veroorzaakt.

De sub g en h gestelde termijn van 15 jaren wordt in de *Toelichting* op wetsontwerp 23 594 overigens op mijns inziens overtuigende wijze als volgt toegelicht⁶⁶:

'Deze termijn spoort met het vreemdelingenrecht in die zin, dat na een periode van toelating en hoofdverblijf van 15 jaar het in beginsel niet meer mogelijk is een toegelaten vreemdeling te verwijderen. In de zeldzame gevallen, waarin het vreemdelingenbeleid ook na die periode nog verwijdering toestaat, kan artikel 6, derde lid, een oplossing bieden. Deze termijn is ook gekozen opdat daarmee enerzijds aan de eerste generatie buitenlanders, die niet voldoen aan de vereisten van artikel 8 – met name niet aan de vereiste taalkennis –, de mogelijkheid gegeven wordt niettemin, zij het na

⁶⁵ Voor de goede orde zij de tekst van de desbetreffende bijzondere overgangsbepaling opgenomen in art. 4 lid I van de Rijkswet van 14 november 1963, (*Stb.* 1963, nr. 467) hier weergegeven: 'Op de vrouw, die bij het sluiten van het huwelijk de staat van Nederlands onderdaan-niet-Nederlander bezat en die staat ontleende aan geboorte in Suriname of in de Nederlandse Antillen, is artikel 3, onder I, III en V van overeenkomstige toepassing, mits de vrouw op de dag van de kennisgeving noch woonplaats noch werkelijk verblijf in Suriname heeft.'

⁶⁶ P. 5.

langere tijd, voor het Nederlandschap te opteren, en anderzijds niet zo kort, dat daarmee de voor de inburgering noodzakelijke taalvaardigheid bij de naturalisatie zijn belang verliest. Een dergelijke termijn rechtvaardigt zonder nadere toetsing de veronderstelling van een redelijke mate van inburgering. Ook is deze bepaling van groot belang voor kinderen die niet zijn geboren maar zijn wel getogen in het Koninkrijk. Na vijftien jaar toelating en hoofdverblijf behoeven zij bij meerderjarigheid niet meer de langduriger naturalisatieprocedure te volgen.⁶⁷

In de *Toelichting* op het onderhavige wetsontwerp 25 891⁶⁷ wordt erop gewezen, dat voor de echtgenoten van Nederlanders inburgering mag worden verondersteld, althans dit vereiste ondergeschikt wordt gemaakt aan dat van eenheid van nationaliteit binnen het gezin, terwijl van deze personen bovendien niet het doen van afstand van de oorspronkelijke nationaliteit wordt geëist. Met betrekking tot het optierecht voor bejaarde vreemdelingen wordt door diezelfde *Toelichting* opgemerkt, dat van deze categorie vreemdelingen gezien hun leeftijd niet meer mag worden verwacht, dat zij nog een inburgeringstoets afleggen alvorens het Nederlandschap te kunnen verkrijgen.

De diverse optiemogelijkheden van art. 6 overziende kan worden geconcludeerd, dat een aanzienlijke groep potentiële Nederlanders wordt verlost van het bewandelen van de lange naturalisatieweg. Het is daarom verbazingwekkend, dat niet ook de in het buitenland woonachtige buitenlandse echtgenoten van Nederlanders in de rijen van optiegerechtigden zijn opgenomen. Ook de in Nederland woonachtige staatlozen en vluchtelingen zou ik – ook als ze niet in Nederland geboren of van kindsbeen af getogen zijn – onder de voorwaarde van bijvoorbeeld een tienjarig verblijf in Nederland in deze gelederen hebben verwacht.

Na deze – in grote lijnen – instemmende opmerkingen over de kring van optiegerechtigden zijn enkele kanttekeningen bij de voorgestelde optieprocedure op hun plaats. Boven heb ik de introductie van een vormvoorschrift toegejuicht, zij het onder de aantekening, dat tevens een goede regeling voor onwetende termijnoverschrijders moet worden geschapen. Behalve een vormvoorschrift introduceert het voorgestelde art. 6 echter ook een controle van het hebben van het optierecht. De overheid zou moeten gaan controleren, of alle voorwaarden voor het hebben van een optierecht zijn vervuld. Pas indien de overheid tot de overtuiging komt, dat zulks het geval is, zal tot bevestiging van de optieverklaring worden overgegaan. Niet meer het afleggen van de optieverklaring, maar de bevestiging van de optieverklaring door de overheid bewerkstelligt de verkrijging van het Nederlandschap. Tegen een dergelijke controle is op zichzelf weinig in te brengen. De enige moeilijkheid bij de

⁶⁷ P. 11.

toepassing van de controlemogelijkheid schuilt in het feit, dat tijdens die controle wel eens gerechtvaardigde juridische twijfels over het al dan niet bestaan van het optierecht kunnen opkomen, bijvoorbeeld omdat onzeker is of iemand al dan niet een oud-Nederlander is. Hoe moet de controlerende instantie zich dan gedragen? Het voorgestelde artikel zegt daarover niets. Tegenwoordig zal waarschijnlijk het volgende gebeuren: de optieverklaring wordt afgelegd, maar door de overheid wordt vooralsnog ontkend, dat daardoor de Nederlandse nationaliteit is verworven. De optant kan dan een art. 17-procedure voor de rechtbank 's-Gravenhage starten. Indien de overheid zich soepel wil opstellen, is een naturalisatie van de optant denkbaar voor het geval hij niet reeds door de optie het Nederlandschap mocht hebben verworven.

Hoe zullen zulke twijfelgevallen nu in de toekomst moeten worden afgehandeld? Het heeft mijn voorkeur als volgt te redeneren: indien zich zulke twijfels voordoen, is er reden om de periode binnen welke de controle dient te geschieden (dertien weken) conform het bepaalde in lid 4 met nog eens dertien weken te verlengen. In deze periode van totaal 26 weken (dus nagenoeg een half jaar) moet de overheid in staat zijn om voldoende feiten boven tafel te krijgen om de knoop op verantwoorde wijze door te hakken. Indien er twijfels blijven, dient ten gunste van de optant te worden beslist: er moet dan een bevestiging van de optieverklaring volgen. Het constitutieve karakter van de bevestiging dient dan een eventueel later toch nog blijkend defect ten aanzien van de voorwaarden die voor het hebben van een optierecht moesten zijn vervuld, te helen. In geval de optant bewust feiten en omstandigheden heeft verzwegen, is het – gedurende een beperkte periode – mogelijk om het door de bevestiging van het optierecht verworven Nederlandschap weer te ontnemen.⁶⁸ Hierna wordt hierop nog terug gekomen bij de behandeling van het voorgestelde art. 14.

De *Toelichting* op het voorliggende wetsontwerp 25 891 wijst erop, dat de op de verklaring volgende bevestiging een beschikking is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Bij weigering van een bevestiging kan daartegen op grond van diezelfde wet bezwaar worden gemaakt. In hoogste instantie is het dan de Raad van State, die beslist of al dan niet moet worden bevestigd. Het is nog maar de vraag, of die Raad over dergelijke beroepsprocedures erg gelukkig zou zijn; om vast te stellen of iemand bijvoorbeeld inderdaad oud-Nederlander is, moeten onder omstandigheden tal van civielrechtelijke feiten worden vastgesteld en gewaardeerd. Dit gegeven was in 1984 de aanleiding voor de beslissing om art. 17-procedures door de rechtbank 's-Gravenhage te laten beslissen en niet door bijvoorbeeld de Raad van State.⁶⁹

⁶⁸ Cf. HR 21 november 1997, NJ 1998, 283 (met nt GRdG).

⁶⁹ Zie de *Memorie van Antwoord* op het wetsontwerp, dat leidde tot de RwNed, p. 31.

Met verbazing heb ik kennisgenomen van het feit, dat het voorgestelde art. 6 lid 3 de mogelijkheid schept om bevestiging van de optieverklaring ook te weigeren, indien op grond van het gedrag van de optant ernstige vermoedens bestaan dat de optant gevaar oplevert voor de openbare orde, de goede zeden of de veiligheid van het Koninkrijk. In de eerste plaats koester ik reeds in het kader van de naturalisatieprocedure bezwaren tegen deze mijns inziens te weinig concrete afwijzingsgrond. Mijn voorkeur gaat uit naar het limitatief opsommen van delicten, waarvoor een naturalisandus niet mag zijn veroordeeld. Mijn opvattingen hierover heb ik elders reeds uitgewerkt⁷⁰; korthedshalve zij daarnaar verwezen. In het kader van een optieprocedure hoort een dergelijke afwijzingsgrond echter in het geheel niet thuis. Het invoeren van een dergelijke afwijzingsgrond impliceert in feite het *afschaffen* van alle optierechten. Met andere woorden, indien art. 6 lid 3 het *Staatsblad* haalt, is het beter om niet meer over optierechten te spreken, maar in plaats daarvan over een verlichte naturalisatieprocedure. Art. 6 zou dan moeten worden verplaatst en worden vernummerd tot artt. 8a of 9a. Hoofdstuk 3 van de *RwNed* kan dan vervallen: er is geen sprake meer van verkrijging van het Nederlanderschap door optie, maar van verlening van het Nederlanderschap na een verkorte procedure.⁷¹ Ik zou dat evenwel betreuren.

Overigens is het nog maar de vraag, in hoeverre het maken van een voorbehoud met betrekking tot optanten vermeld sub b (staatlozen), inhoudende dat er geen ernstige vermoedens mogen bestaan dat zij een gevaar opleveren voor de openbare orde, de goede zeden of de veiligheid van het Koninkrijk, te rijmen is met het Verdrag van New York ter bestrijding van staatloosheid uit 1961. Ter voldoening van een verplichting voortvloeiend uit dat Verdrag had Nederland in 1985 een ongecontroleerd optierecht aan hier te lande geboren staatlozen gegeven. Het wetsvoorstel krabbelt nu terug en stelt een extra voorwaarde. Een dergelijk terugkrabbelen is zeker niet de bedoeling van de vermelde Conventie. Integendeel: voortschrijdende bestrijding van staatloosheid is de strekking van het Verdrag.

Met betrekking tot in Nederland geboren staatlozen kan het bepaalde in art. 6 lid 3 ook niet door de beugel gezien art. 6 lid 2 sub b Europees Verdrag inzake nationaliteit⁷², dat Nederland onlangs heeft ondertekend. De desbetreffende verdragsbepaling verplicht ertoe om de Nederlandse nationaliteit aan een hier geboren en ten minste vijf jaren legaal verblijvende staatloze optant te verlenen. Een openbare orde clause ontbreekt in die bepaling. In een concept-tekst voor het

⁷⁰ Zie Gerard-René de Groot, *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*, Köln 1989, pp. 256-260.

⁷¹ Zie voor rechtsvergelijkende beschouwingen over het karakter van optierechten in relatie tot naturalisatieprocedures Matjaz Tratnik, *Het nationaliteitsrecht in de Oosteuropese landen*, Deventer 1989, pp. 28-29, alsmede Gerard-René de Groot, *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*, Köln 1989, pp. 211, 217, 227.

⁷² Straatsburg 6 november 1997, *Trb.* 1998, nr. 10.

vermelde Verdrag stond nog de mogelijkheid om het optierecht van een dergelijke staatloze te weigeren, indien hij was veroordeeld wegens ernstige misdrijven, maar die clausulering heeft de definitieve tekst niet gehaald. Overigens zou de in het Nederlandse wetsontwerp voorgestelde formulering ook te ruim zijn, als de 'misdrijf'-formulering wel in het Verdrag zou zijn gehandhaafd. Uiteraard moeten we constateren, dat Nederland het Europees Verdrag inzake nationaliteit nog niet heeft geratificeerd, ondertekening heeft echter wel plaatsgevonden. Het rechtsgevolg van een dergelijke ondertekening is op grond van art. 18 Weens verdragenverdrag⁷³ dat de desbetreffende staat zich moet onthouden van handelingen die een verdrag zijn voorwerp en zijn doel zouden ontnemen. Daar mede blijktens de preambule van het Verdrag de bestrijding van staatloosheid een der kerndoelstellingen van het Verdrag is, kan worden geconcludeerd, dat het invoeren van een openbare orde clause voor de aanvaarding van een optierecht van een in Nederland geboren staatloze, die hier ten minste vijf jaren legaal verblijft waarschijnlijk strijd met het volkenrecht is.

Overigens is het voorgestelde art. 6 lid 3 in elk geval te ruim geformuleerd in het perspectief van art. 1 lid 2 sub c van het Verdrag van New York ter bestrijding van de staatloosheid. Die bepaling staat namelijk uitsluitend toe, dat aan een staatloze de nationaliteit wordt geweigerd, indien deze is schuldig verklaard aan een delict tegen de nationale veiligheid, of is veroordeeld tot een gevangenisstraf van ten minste 5 jaar ter zake van een ander strafbaar feit. In zoverre is het voorgestelde art. 6 zeker niet in overeenstemming met een door Nederland aangegane volkenrechtelijke verplichting.

De regeling van de naturalisatie

In het voetspoor van wetsontwerp 23 029 wordt voorgesteld om in art. 7 lid 2 de woorden 'woonachtig zijn' te vervangen door 'hun hoofdverblijf hebben'. Dit voorstel is een logisch gevolg van de terminologisch-inhoudelijke wijziging, die zich reeds in art. 1 manifesteerde door de voorgestelde definitie van hoofdverblijf.

Het wetsontwerp stelt vervolgens voor om vijf van de zes op naturalisatie betrekking hebbende artikelen in zijn geheel nieuw te formuleren. Slechts art. 12 (over de naam van de genaturaliseerde) blijft ongewijzigd. De diverse artikelen zullen hier successievelijk aan de orde worden gesteld.

⁷³ Wenen 23 mei 1969, *Trb.* 1977, nr. 169, *Trb.* 1972, nr. 51 en *Trb.* 1985, nr. 79, voor Nederland in werking getreden op 9 mei 1989.

Artikel 8

Voorgesteld wordt om art. 8 een nieuwe redactie te geven. De meeste van de voorgestelde veranderingen waren reeds opgenomen in wetsvoorstel 23 029. De toevoeging van de woorden 'en samenwoont met' in het tweede lid, alsmede de toevoeging van staatlozen en vluchtelingen in het vierde lid zijn evenwel nieuw. De woorden 'samenwoont met' vervangen kennelijk de voordien in art. 8 lid 2 opgenomen eis, dat er sprake moet zijn van een ononderbroken huwelijk. Ook de in vergelijking tot de huidige tekst van art. 8 voorgestelde omzetting van meervoud in enkelvoud en het schrappen van het 'onderscheidenlijk' is een originele bijdrage van het onderhavige ontwerp.

Zonder enige twijfel betreffen de belangrijkste wijzigingsvoorstellen de introductie van het toelatingsvereiste en de vervanging van de eis van woonplaats of werkelijk verblijf door het in de praktijk waarschijnlijk iets strengere criterium 'hoofdverblijf'. Deze beide wijzigingsvoorstellen werden boven echter reeds besproken.

De aandacht zij op deze plaats gevestigd op een tweetal andere wijzigingen. Art. 8 lid 1 sub d eist thans van een naturalisandus 'redelijke kennis van de Nederlandse taal'; het ontwerp spreekt daarentegen van 'over een in het licht van het algemeen maatschappelijk verkeer voldoende te achten kennis van de Nederlandse taal'. De *Toelichting* op wetsontwerp 23 029 stelde daarover het volgende⁷⁴:

'Om tot een objectieve, althans objectievere beoordeling van de kennis van de taal van het land (of van het eiland) van hoofdverblijf te kunnen komen, is het nodig het beoordelingsdoel en toetsingscriterium nader aan te duiden. Doel van de beoordeling is na te gaan of de naturalisandus zich een zodanige kennis van het Nederlands, respectievelijk de eilandstaal, heeft eigen gemaakt, dat hij daarmee in voldoende mate rechten en plichten, die hij als in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba wonende Nederlander in het algemeen maatschappelijk verkeer heeft, kan verwezenlijken. De hier voorgestelde verduidelijking van het beoordelingsdoel maakt het eveneens mogelijk te komen tot een objectivering van de toetsing van de gevraagde taalkennis.'

In de literatuur is geconstateerd, dat diverse bij naturalisaties betrokken autoriteiten uiteenlopende visies hebben betreffende de door art. 8 lid 1 sub d vereiste 'redelijke' kennis van het Nederlands.⁷⁵ In zoverre is een nadere aanduiding van het beoordelingscriterium in het desbetreffende artikel geen overbodige luxe. De naturalisandus moet in staat zijn te communiceren met andere Nederlanders en met Nederlandse

⁷⁴ P. 11.

⁷⁵ Eric Heijs, *Selectie bij naturalisatie: de rol van taalkennis als eis voor het Nederlanderschap*, doctoraalscriptie Nijmegen 1988.

autoriteiten. Onduidelijk is voor mij, wat de *Toelichting* precies bedoelt te zeggen met de woorden:

‘... dat hij daarmee in voldoende mate rechten en plichten, die hij als in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba wonende Nederlander in het algemeen maatschappelijk verkeer heeft, kan verwezenlijken.’

Bedoelt men daarmee de communicatievaardigheid die nodig is in de moderne welvaartsstaat met zijn bureaucratie in contacten met de overheid, in contacten met verhuurders enzovoort? Men beseffe evenwel, dat ook in Nederland woonachtige vreemdelingen met die noodzaak tot communicatie worden geconfronteerd. Er zijn maar uitermate weinig rechten en plichten, die een in Nederland wonende Nederlander wel heeft en een in Nederland wonende vreemdeling niet. Moet in het perspectief van de vereiste communicatievaardigheid worden gecontroleerd, of naturalisandi de stembiljetten voor de verkiezing van de Provinciale Staten en de Tweede Kamer kunnen lezen? De bedoelde biljetten verschillen evenwel niet erg van die voor de gemeenteraadsverkiezingen en de laatstvermelde biljetten krijgen ook in ons land wonende niet-Nederlanders al onder ogen, indien ze hier ten minste vijf jaren verblijven.

Het is op zijn plaats om hier voorts te herinneren aan opmerkingen in de *Nota naar aanleiding van het Eindverslag* op wetsontwerp 23 029, die betrekking hebben op de door art. 8 vereiste inburgering van naturalisandi:

‘De Rijkswet vereist voor de verkrijging van het Nederlandschap, dat de verzoeker in de Nederlandse samenleving is ingeburgerd. Belangrijk element van inburgering is de kennis van de Nederlandse taal. Over dit aspect zijn door de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, het GPV en van GroenLinks vragen gesteld. Wij wijzen erop dat wij van plan zijn met betrekking tot de taalbeheersing tot een grotere uniformiteit van beoordeling te komen. Daartoe zullen aan de uitvoerende instanties richtlijnen worden gegeven, die een nadere invulling geven van het begrip: “voor het algemeen maatschappelijk verkeer voldoende kennis van de Nederlandse taal”. Aan een externe instantie is verzocht de mogelijkheden te onderzoeken om te komen tot een objectieve methode van toetsing. Wij zullen U binnen enkele maanden van de uitkomsten hiervan op de hoogte stellen.

Wij moeten erop wijzen dat het niet in de bedoeling ligt in die richtlijnen aan de taalbeheersing eisen te stellen die de rijkswet niet kent, zoals een absoluut vereiste van schriftelijke beheersing. In het bijzonder het vereiste van schriftelijke taalbeheersing zou tot discriminatie leiden van die personen, die analfabeet zijn of in hun jeugd weinig scholing genoten hebben, ouderen die moeite hebben met het zich eigen maken van een nieuwe taal, en lichamelijke en geestelijk gehandicapten. Gelet op het met het oog op de werkgelegenheid sterk gegroeide aanbod van cursussen achten wij het redelijk op het punt van kennis van de Nederlandse taal duidelijker omschreven eisen te stellen.

De gedachte van de leden van de CDA-fractie om ook enige kennis van de Nederlandse maatschappij- en staatsinrichting te verlangen, lijkt ons nuttig. Wij zullen hieraan gaarne uitwerking geven.⁷⁶

Diverse onderdelen van de zoëven aangehaalde alinea's vind ik bedenkelijk. Toegegeven zij, dat de wijze waarop momenteel de kennis van de Nederlandse taal wordt getoetst van gemeente tot gemeente verschilt. Dit is niet wenselijk. Het is steeds de bedoeling geweest om de communicatievaardigheid in het Nederlands te controleren. Schriftelijke beheersing (actief of passief) of een perfecte mondelinge beheersing is niet nodig.⁷⁶ Herhaaldelijk is bovendien verdedigd, dat men rekening moet houden met de wijze waarop het Nederlands in bepaalde gedeelten van het land wordt gesproken. Voor een in Kerkrade woonachtige naturalisandus moet genoeg worden genomen met een zekere *fluency* in het Kirchröatsj, voor een in Stadskanaal woonachtige naturalisandus met *fluency* in het Knoals. Indien de naturalisandus in Friesland woont, zal in plaats van beheersing van het Nederlands beheersing van het Fries voldoende moeten zijn. Centraal bij de toetsing van de taalvaardigheid dient de communicatievaardigheid in de woonplaats van de naturalisandus te staan. Dat het om de toetsing van een dergelijke communicatievaardigheid gaat, mag wat mij betreft gerust nog eens in richtlijnen aan de betrokken instanties worden uiteengezet.

Indien men wel alle naturalisandi zou willen toetsen op kennis van het Nederlands, komt de vraag op, hoe zich dat verhoudt ten opzichte van het feit, dat in Friesland de Friese taal in het plaats van het Nederlands in het verkeer met de overheid mag worden gebruikt.⁷⁷ Tevens zou moeten worden bekeken, of het feit, dat per 1 maart 1998 voor Nederland het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden⁷⁸ in werking is getreden, geen consequenties dient te hebben voor de formulering van, respectievelijk de toetsing van de taalbeheersingseis.⁷⁹

⁷⁶ Zie daarover Gerard-René de Groot, Nationaliteitsrecht, aant. 6 op art. 8 RwNed, in: *Personen- en familierecht*, Kluwer Deventer, losbladig commentaar.

⁷⁷ Zie over het gebruik van de Friese taal in het verkeer met de overheid: Wet van 11 mei 1956, *Stb.* 1956, nr. 242 houdende enige regelen betreffende het gebruik van de Friese taal, in het bijzonder in het rechtsverkeer, laatstelijk gewijzigd bij wet van 14 september 1995, *Stb.* 1995, nr. 440.

⁷⁸ Straatsburg 5 november 1992, *Trb.* 1998, nr. 20.

⁷⁹ Bij de ratificatie van dit Handvest heeft Nederland uiteraard in de eerste plaats het Fries als geprivilegieerde regionale taal aangemeld. Nederland heeft evenwel aangegeven de beginselen van deel II van het Handvest ook te zullen toepassen op de Nedersaksische talen (dat wil zeggen op de Groningse, Drentse, Twentse en Achterhoekse taal), op de Limburgse taal, op het Jiddisch en op de zigeunertalen. Het is overigens opmerkelijk, dat Nederland door de desbetreffende verklaring erkent, dat de Nedersaksische talen en de Limburgse taal geen dialecten van het Nederlands zijn, maar zich historisch gezien naast het Nederlands zelfstandig hebben ontwikkeld.

Blij ben ik trouwens met de meedogendheid, die getoond wordt voor analfabeten, slecht geschoolden, ouderen en lichamelijk en geestelijk gehandicapten. Terecht moet de taaleis ten aanzien van deze mensen soepel worden toegepast. Verbijsterd ben ik daarom vervolgens, dat waarschijnlijk ook van deze mensen enige kennis van de Nederlandse maatschappij- en staatsinrichting zal worden verlangd. Hoe moeten de bedoelde groepen zich die kennis eigen maken als ze al moeite hebben met het Nederlands? Is die eis overigens niet ook in zijn algemeenheid absurd? Talloze personen met een zuiver Nederlandse kwartierstaat zijn immers ook niet in staat zelfs redelijk simpele vragen over Nederlandse maatschappij- en staatsinrichting te beantwoorden. Naar mijn mening zullen hoogstens vragen van het kaliber: 'Is Nederland een koninkrijk of een republiek?' acceptabel zijn. Ik kan me trouwens voorstellen, dat geestelijk gehandicapten zelfs die vraag nog moeilijk vinden. Speciale aandacht verdient in dit verband trouwens nog de rechtspositie van de buitenlandse vrouw, die naturalisatie wenst. Als vrouwen samen met hun mannen naar Nederland zijn geïmmigreerd, dient in het oog te worden gehouden, dat hun mannen vaak veel gemakkelijker zich enig Nederlands machtig kunnen maken dan hun vrouwen. Vaak komen zulke vrouwen uit landen, waar de vrouw voornamelijk thuis een rol vervult terwijl de man buitenshuis werkt. Buitenshuis komt hij met Nederlandstaligen in aanraking, terwijl de vrouw thuisblijvend veel minder de gelegenheid heeft om Nederlands te oefenen. Met dit gegeven dient rekening te worden gehouden. Indien men zulks niet doet, is sprake van een indirecte discriminatie van vrouwen.⁸⁰

Een andere voorgestelde wijziging van art. 8 houdt verband met de voorgestelde schrapping van het automatische nationaliteitsgevolg van de erkenning. Thans maakt art. 8 lid 2 de naturalisatie van een tijdens zijn meerderjarigheid door een Nederlander erkende buitenlander mogelijk zonder dat wordt geëist, dat de persoon in kwestie in Nederland woonachtig is. Het wetsvoorstel eist nu driejarig verblijf in Nederland. Deze wetswijziging is mijns inziens – ook bij het doorgaan van een schrapping van art. 4 – overbodig in het kader van de bestrijding van schijnerkenningen. De huidige bepaling bewerkstelligt immers geenszins, dat een door een Nederlander erkende meerderjarige buitenlander een recht op naturalisatie verwerft, zich vervolgens tot Nederlander laat naturaliseren en daardoor een recht op vestiging in Nederland verwerft. De desbetreffende buitenlander moet aan alle overige vereisten van artt. 8 en 9 voldoen. Die vereisten zijn streng genoeg om misbruik te voorkomen.

⁸⁰ Zie hierover uitvoeriger Gerard-René de Groot, De positie van de vrouw in het nationaliteitsrecht, in: A.W. Heringa/J. Hes/L. Lijnzaad (red.), *Het Vrouwenverdrag: een beeld van een verdrag* ..., Antwerpen/Apeldoorn 1994, pp. 89-106.

Een opmerkelijk verschil met wetsontwerp 23 594 verdient de aandacht. In dat wetsontwerp werd voorgesteld om in lid 2 onder meer te bepalen, dat een buitenlander niet aan de verblijfseis hoeft te voldoen, indien deze 'sedert tenminste drie jaren onafgebroken de echtgenoot is van een Nederlander'. Naar aanleiding van die formulering heb ik destijds⁸¹ mijn verbazing uitgesproken over het feit, dat er volgens dat wetsontwerp sprake moest zijn van een *ononderbroken* huwelijk van drie jaren alvorens voor een buitenlandse echtgenoot de verblijfseis in Nederland vervalt om voor naturalisatie in aanmerking te komen. Manifesteert niet juist het niet slechts eenmaal maar zelfs meermaals met een Nederlander huwen een bijzondere verknochtheid met ons land, zo vroeg ik me af? Van een dergelijke passie voor alles wat Nederlands is, geeft menige Nederlander immers geen blijk. Ik weet uiteraard niet, of juist deze opmerking de wetgever heeft overtuigd. Opvallend is evenwel, dat in het huidige ontwerp het gewraakte woord in het tweede lid ontbreekt. In zoverre ben ik happy, maar wat doorlezend ging ik toch wel weer fronsen. In de bepaling ten gunste van het concubinaat (lid 4 dus) stelde wetsontwerp 23 594 ook de eis van ononderbroken samenwonen en tot mijn verbazing treffen we dat woord 'ononderbroken' in het onderhavige wetsontwerp in lid 4 nog steeds aan. Is een dergelijk wantrouwen jegens ongehuwd samenwonenden op zijn plaats? Dit meten met twee maten is aan het einde van de twintigste eeuw niet meer te verdedigen.

Aarzelingen heb ik overigens over het feit, dat de verblijfseis van art. 8 lid 1 sub c uitsluitend zou moeten vervallen voor echtgenoten die inderdaad samenwonen. Enerzijds heb ik begrip voor deze eis: voorkomen moet worden, dat papieren huwelijken op termijn ook vrijstelling van de verblijfseis bewerkstelligen. Anderzijds geldt de samenwoningseis ook voor buitenlandse echtgenoten die zeer lang met hun Nederlandse partner hebben samengewoond. Als dan hun huwelijk op de klippen loopt en de samenwoning wordt beëindigd, is gezien de voorgestelde formulering van lid 2 (inclusief samenwoningseis) dat lid met onmiddellijke werking niet meer van toepassing. Dit is niet dramatisch, indien het huwelijk zich in Nederland heeft afgespeeld, zodat de buitenlandse partner voldoet aan de normale eis van vijfjarig verblijf. Gaat het huwelijk echter mis gedurende een periode, waarin de partners in het buitenland wonen, dan is de positie van de buitenlandse echtgenoot met betrekking tot een mogelijke naturalisatie in Nederland hachelijk. Dit geldt in het bijzonder indien de buitenlandse echtgenoot tezamen met de Nederlandse partner in een andere lidstaat van de Europese Unie woonde en zelf geen Europees burger is. De positie van deze buitenlandse, langdurige huwelijkspartners van een Nederlander verdient aandacht.

Opmerkelijk is, dat met het oog op door Nederland aangegane volkenrechtelijke verplichtingen in het voorgestelde vierde lid sub b en c wordt voorgesteld om de

⁸¹ *Migrantenrecht* 1994, p. 214.

naturalisatie van vluchtelingen en staatlozen reeds na driejarig legaal verblijf in Nederland mogelijk te maken.⁸² Dit voorstel moet worden toegejuicht. Op deze wijze wordt eindelijk gestalte gegeven aan art. 34 van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de rechtspositie van vluchtelingen⁸³ en art. 32 van het Verdrag van New York van 28 september 1954 betreffende de status van staatlozen.⁸⁴ Weliswaar zou aan die verdragsverplichtingen ook gestalte kunnen worden gegeven in het kader van de uitzonderingsnaturalisatie ex art. 10 RwNed. De Raad van State heeft echter in het verleden – mijns inziens volstrekt ten onrechte – ontkend dat het zijn van vluchteling, respectievelijk staatloze een reden zou kunnen zijn om via gebruikmaking van art. 10 RwNed te naturaliseren.⁸⁵ Het nu ingediende voorstel corrigeert dat standpunt nu terecht.⁸⁶

Artikel 9

Het wetsontwerp stelt voor om in art. 9 onder a de woorden ‘de volksgezondheid’ te laten vervallen. Bij lezing van het wetsontwerp was ik hierover in eerste instantie erg verbaasd. In de *Memorie van Antwoord* op het wetsontwerp⁸⁷, dat heeft geleid tot de in 1985 in werking getreden RwNed was namelijk onderstreept, dat men bij deze term niet mocht denken aan de dragers van ziektekiemen, maar met name aan drugsdealers. Zou het nu in de bedoeling liggen om deze ‘beroepsgroep’ wel te naturaliseren? Colombiaanse nachtmerries doemden op. In de *Toelichting* op wetsontwerp 23 594⁸⁸ werd er echter op gewezen, dat drugsdealers reeds onder degenen vallen die gevaar opleveren voor de openbare orde, zodat het criterium ‘gevaar voor de volksgezondheid’ hier kan worden gemist. Het onderhavige wijzigingsvoorstel bewerkstelligt ongetwijfeld, dat een bron voor misverstanden wordt weggenomen.

Diverse wijzigingen worden ook voorgesteld in art. 9. Het artikel wordt in zijn geheel nieuw geredigeerd. Enkele wijzigingen kwamen reeds voor in wetsontwerp 23 029, met name de voorgestelde wijziging van formulering van art. 9 lid 1 sub c (hoofdverblijf in plaats van woonplaats), alsmede het voorgestelde art. 9 lid 4 (in het vorige ontwerp nog lid 3) of in wetsontwerp 23 594 (het schrappen van de volksgezondheid uit de tekst van art. 9 lid 1 sub a). Een wezenlijk verschil ten opzichte

⁸² *Memorie van Toelichting* op wetsontwerp 23 594, p. 6.

⁸³ *Trb.* 1954, nr. 88.

⁸⁴ *Trb.* 1957, nr. 22.

⁸⁵ Raad van State 1988, nr. 2178.

⁸⁶ Ik ben dan ook oprecht verbaasd over het feit, dat bij dit wijzigingsvoorstel blijkens het *Voorlopig Verslag* op wetsontwerp 23 594 vanuit de CDA-fractie een vraagteken werd geplaatst. Nederland is tot een soepele houding bij naturalisatieverzoeken van staatlozen en vluchtelingen volkenrechtelijk verplicht.

⁸⁷ P. 25.

⁸⁸ P. 6.

van wetsontwerp 23 029 is de herintroductie van de afstandseis en dientengevolge de formulering van de uitzonderingen op die eis.⁸⁹ Hier past een *ceterum censeo*: ik blijf de herintroductie van de afstandseis betreuren. De daarvoor aangevoerde argumenten overtuigen niet en de implementatie van de afstandseis leidt tot een administratieve rompslomp en derhalve tot tijd- en energieverlies. Het is echter tijd- en papierverspilling om de tegen de afstandseis aangevoerde argumenten op deze plaats te herhalen.

De *Nota naar aanleiding van het Eindverslag* op wetsontwerp 23 029⁹⁰ stelt, dat de voorgestelde redactie van lid 4 meer in overeenstemming is met het systeem van de Algemene wet bestuursrecht. Dat moge zo zijn. De voorgestelde wijziging bewerkstelligt echter eveneens een verkapte verlenging van de termijn binnen welke over een naturalisatieverzoek moet worden beslist. Thans is die termijn een jaar na de indiening van een verzoek. Volgens de voorgestelde redactie gaat de termijn van een jaar op een later tijdstip lopen. Ik heb daarmee geen moeite in gevallen, waarin het oorspronkelijke verzoek incompleet was, omdat enkele bewijsstukken (bijvoorbeeld over de duur van verblijf in Nederland) ontbraken. Het is redelijk, dat de termijn binnen welke de overheid moet beslissen dan pas ingaat op het moment, waarop alle benodigde stukken door die overheid zijn ontvangen. Anders denk ik echter over de ontvangst van de voor de naturalisatie verschuldigde leges. De praktijk is thans, dat het verschuldigde bedrag dient te worden voldaan na ontvangst van een acceptgirokaart. Die acceptgirokaart wordt verzonden, nadat is geconstateerd, dat het dossier op zich compleet is. Het is praktisch gezien niet mogelijk om het bedrag van tevoren – direct bij het indienen van het naturalisatieverzoek – te voldoen. Deze praktijk bewerkstelligt echter, dat de overheid door het wat trager verzenden van de acceptgirokaarten zelf zou kunnen beïnvloeden binnen hoeveel tijd na de indiening van een naturalisatieverzoek uiteindelijk moet worden beslist. Nu in het verleden is gebleken⁹¹, dat de overheid zich in vele gevallen niet houdt aan de zelf in art. 9 gestelde termijn van een jaar, is een dergelijke verlenging van de termijn, die voor een belangrijk deel in de macht van de overheid ligt, niet wenselijk. De voorgestelde tekst van art. 9 lid 2 is mijns inziens daarom uitsluitend aanvaardbaar, als tevens wordt geregeld, dat acceptgirokaarten met betrekking tot de verschuldigde leges worden verzonden binnen bijvoorbeeld een week na de ontvangst van een naturalisatieverzoek.

⁸⁹ Zie kritisch over het herleven van de afstandseis *Migrantenrecht* 1997, pp. 59-61.

⁹⁰ P. 14.

⁹¹ Zie A.S. van den Avoort/G.R. de Groot, De jurisprudentie naar aanleiding van artt. 8, 9 en 10 van de Rijkswet op het Nederlanderschap nader onderzocht, *Migrantenrecht* 1992, pp. 27-37.

Artikel 10

Als gevolg van de voorgestelde veranderingen in art. 8 wordt ook een technische wijziging van art. 10 voorgesteld. De voorgestelde formulering komt overeen met die van wetsontwerp 23 594, behalve dat daar gesproken wordt over art. 9, eerste lid, aanhef en onder b, in plaats van sub c. Mijns inziens is de nieuwe redactie onnodig gecompliceerd. Voldoende zou zijn om te stellen 'met afwijking van het bepaalde in artikel 8, 9 en 11'. Die bepalingen waarop geen uitzonderingen kunnen worden gemaakt hebben namelijk al een ingebouwde beleidsvrijheid.⁹²

Artikel 11

Zeer ingrijpende veranderingen zou art. 11 moeten ondergaan. In grote lijnen komt de voorgestelde formulering overeen met het voorstel van wetsontwerp 23 594. Nieuw zijn evenwel de volgende elementen.

In lid 1 is de tweede zin toegevoegd. Deze toevoeging is kennelijk ingegeven door praktische overwegingen. In lid 3, 4 en 5 is met betrekking tot de daar telkens gestelde eis van driejarig legaal verblijf in Nederland toegevoegd, dat deze periode van verblijf onmiddellijk voorafgaand aan het verzoek moet zijn. In dezelfde leden zijn de woorden van wetsontwerp 23 594 'en op hem geen van de afwijzingsgronden van artikel 9 van toepassing is' thans beperkter geformuleerd en geheel toegesneden op mogelijke afwijzing op grond van gevaar voor de openbare orde, goede zeden en de veiligheid van het Koninkrijk, alsmede op grond van het daarmee evident samenhangende tweede lid van art. 9.

In lid 4 is in het onderhavige ontwerp aangegeven, dat de daar bedoelde verblijfstermijn van drie jaren niet geldt voor kinderen van optanten of genaturaliseerden, die geboren zijn na het afleggen van een optieverklaring doch voor de bevestiging daarvan, respectievelijk na het indienen van een naturalisatieverzoek. Met deze technische uitzondering, die nodig is gezien het bepaalde in artt. 6 lid 7 en 11 lid 1 (vermelding van de namen der kinderen die ook Nederlander zouden moeten worden tengevolge van de optieverklaring, respectievelijk de naturalisatie) kan zonder meer worden ingestemd.

In lid 5 is de eis van driejarig legaal verblijf in vergelijking met wetsontwerp 23 594 iets afgezwakt voor de jonge meerderjarige, die bij de verkrijging of verlening van het Nederlanderschap aan zijn ouder net buiten de boot is gevallen. Niet de gehele periode van driejarig verblijf hoeft door een dergelijke jonge meerderjarige te zijn vervuld, voordat hij meerderjarig werd. Het verblijf moet echter wel voor de achttiende verjaardag zijn begonnen.

⁹² Zie daarover G.R. de Groot, *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*, Köln 1989, pp. 270-271.

Als een ouder het Nederlanderschap verwerft zonder in Nederland woonachtig te zijn, kunnen diens minderjarige kinderen daarin delen zonder dat een verblijfseis wordt gesteld. Een uitzondering daarop wordt echter gemaakt in lid 6, als het om kinderen gaat, die wonen in een land waarvan zij ook onderdaan zijn. Deze uitzondering correspondeert met art. 9 lid 1 sub c. Opvallend is evenwel, dat in lid 6 het woord 'woont' wordt gebruikt, terwijl het voorgestelde art. 9 lid 1 sub c spreekt over 'zijn hoofdverblijf heeft'. Nader op elkaar afstemmen van beide teksten ligt voor de hand.

Ten slotte ontbreken aan het slot van art. 11 lid 8 de in wetsontwerp 23 594 nog voorkomende woorden 'en het kind door die adoptie de staat van wettig kind van de adoptanten heeft verkregen'. Deze wijziging hangt kennelijk samen met de door wetsontwerp 24 812 voorgestelde nieuwe redactie van art. 5.

Het voorgestelde artikel is een zeer aanmerkelijke verbetering in vergelijking met het huidige art. 11. Aan veel kritiek uitgeoefend op de thans geldende regeling is door de voorgestelde redactie tegemoet gekomen. Een zwak punt zit hem in gevallen, waarin de wettelijke vertegenwoordigers het niet met elkaar eens zijn, respectievelijk waarin een moeder, die krachtens het toepasselijke recht geen wettelijk vertegenwoordiger is, het niet eens is met het standpunt van de vader of van een derde-wettelijk vertegenwoordiger (bijvoorbeeld de grootvader van vaderszijde). Een goede regeling van de wettelijk vertegenwoordiging kan hier echter soelaas bieden. Zulks zou kunnen gebeuren door aanpassing van het voorgestelde art. 2.

Niet geheel duidelijk is de verhouding tussen het voorgestelde lid 1 en lid 2. Stel een in Nederland woonachtige man in het bezit van een geldige verblijfstitel dient een verzoek tot naturalisatie in. Zijn echtgenote en hun gemeenschappelijk minderjarig kind wonen bij hem. In het naturalisatieverzoek geeft hij aan in te stemmen met de medenaturalisatie van het kind. Daar het kind bij de vader woonachtig is, verblijft ook het kind in Nederland krachtens een geldige verblijfstitel, zodat sprake is van 'toelating' in de zin van het voorgestelde artikel. Gedurende de naturalisatieprocedure verlaat de echtgenote echter met het kind de echtelijke woning en vestigt zich elders.⁹³ Als de echtgenote niet over een geldige verblijfstitel beschikt, geldt zulks ook voor het bij haar wonende kind, zodat dit niet meer is 'toegelaten'. Als het kind nu – omdat de naturalisatieautoriteiten niet (tijdig) op de hoogte waren van deze feiten – toch in het naturalisatiebesluit betreffende de vader als meegenaturaliseerd wordt vermeld, conform het bepaalde in het voorgestelde lid 1, kan die vermelding in de beschikking dan nog onderuit worden getrokken met een beroep op lid 2 door te wijzen op het afwezig zijn van een verblijfstitel? Mijns inziens is een ontkennend antwoord op zijn plaats, maar ik ben daarover niet

⁹³ Cf. de casus die ten grondslag lag aan HR 28 februari 1997, *NJ* 1997, 704 (met nt GRdG).

honderd procent zeker. Teneinde de noodzaak tot het uitlokken van jurisprudentie hierover te voorkomen, is het wenselijk dat dit punt gedurende de parlementaire behandeling aan de orde wordt gesteld.

Artikel 12

Met betrekking tot art. 12 RWNed doet het wetsontwerp geen wijzigingsvoorstellen. Gewezen zij echter op het feit, dat in 1994 een wijziging is opgetreden ten aanzien van de ‘namen’ van een kleine groep naturalisandi. Art. 2 lid 3 van de op 1 augustus 1994 in werking getreden Wet op de adeldom van 10 mei 1994⁹⁴, schrijft namelijk voor, dat inlijving van een persoon die recht heeft op een buitenlandse adellijke titel in de Nederlandse adel (en daardoor het recht om in combinatie van de naam een adellijke titel of adellijk predikaat te voeren) slechts kan geschieden, indien het verzoek daartoe tegelijkertijd met het verzoek tot naturalisatie wordt gedaan:

‘Inlijving in de Nederlandse adel kan slechts plaatsvinden ten aanzien van personen wier geslacht behoort tot de wettelijk erkende adel van een staat met een vergelijkbaar adelsstatuut en die het verzoek tot inlijving hebben gedaan

- a) te zamen met het verzoek tot verlening van het Nederlandschap;
- b) te zamen met het afleggen van de verklaring ter verkrijging van het Nederlander-schap door optie;
- c) te zamen met het bereiken van de meerderjarigheid bij de verkrijging van het Nederlandschap van rechtswege indien de vader van de verzoeker het Nederlander-schap niet van rechtswege heeft verkregen.’⁹⁵

Zorgvuldig bestuur brengt met zich, dat naturalisandi daarover – voor zover voor hen relevant – worden voorgelicht. Het verdient daarom aanbeveling om daaraan in de inlichtingenbrochure over naturalisatie aandacht te besteden. Daarbij dient ook precies te worden aangegeven, wat nu exact wordt bedoeld met de woorden ‘te zamen met.’

Artikel 13

Ook art. 13 ontkomt niet aan een herformulering. Het voorgestelde eerste lid kwam reeds voor in wetsontwerp 23 594, het voorgestelde tweede lid stond al in wetsontwerp 23 029.

⁹⁴ *Stb.* 1994, nr. 360.

⁹⁵ Het bepaalde sub b is met name relevant voor optanten ex art. 6 of ex art. 28 (in het laatste geval, indien door het huwelijk de naam en de adellijke titel van de echtgenoot werd verworven); bij het bepaalde sub c moet worden gedacht aan degenen die ex art. 3 lid 3 het Nederlandschap van rechtswege hebben verworven.

Waar de huidige wettekst slechts een recht kent voor de verlening van het *Nederlandschap* wordt een dergelijk recht in het wetsvoorstel verschuldigd voor de *behandeling van het verzoek, alsmede voor het afleggen van en de behandeling van een optieverklaring*. Onredelijk is dit niet: ook het afwijzen van een naturalisatieverzoek of optieverklaring kost tijd en derhalve geld. Waarschijnlijk kost een afwijzing zelfs meer tijd dan een toewijzing van een verzoek, daar een afwijzing uitvoeriger moet worden gemotiveerd. De *Toelichting* op wetsontwerp 23 029 stelde hierover⁹⁶:

'Dit artikel bevat, in het eerste lid, een wijziging van het oude artikel 13, teneinde te bewerkstelligen dat *niet langer* slechts recht verschuldigd zal zijn door degene aan wie daadwerkelijk het *Nederlandschap* wordt verleend, doch ook door degene wiens verzoek niet wordt ingewilligd.'

Aandacht verdienen de door mij gecursiveerde woorden 'niet langer'. Wat is namelijk aan de hand? Tot 1 juli 1988 werd het door een naturalisandus betaalde bedrag ex art. 13 *RwNed* terugbetaald, indien hij niet werd genaturaliseerd. Deze terugbetalingsregeling is zonder nadere motivering ingetrokken door KB 2 mei 1988.⁹⁷ G. Caarls heeft er mijns inziens volkomen terecht op gewezen, dat de afschaffing van de teruggaveregelings op gespannen voet staat met art. 13, omdat uit dat artikel immers duidelijk blijkt, dat slechts sprake kan zijn van een vastrecht, dat verschuldigd is voor de verlening van het *Nederlandschap*.⁹⁸ Het naturalisatiegeld is derhalve niet verschuldigd voor de behandeling van het verzoek tot naturalisatie. Ik deel daarom ook de conclusie van Caarls, dat nu de speciale teruggaveregelings in 1988 werd afgeschaft, het reeds betaalde vastrecht ingeval van weigering van naturalisatie als onverschuldigd betaald kan worden teruggevorderd ex art. 6:203 Burgerlijk Wetboek. Uit het wetswijzigingsvoorstel, alsmede uit de woorden 'niet langer' in de *Toelichting* op wetsontwerp 23 029 blijkt, dat het Ministerie kennelijk ook de mening van Caarls deelt, hoewel het Ministerie reeds tien jaren geen geld meer heeft terugbetaald aan afgewezen verzoekers. Het zou op zijn plaats zijn geweest, indien de *Toelichting* hierop had gewezen. Het zou voorts elegant zijn geweest, indien zou zijn aangegeven, hoe de terugbetaling van de ten onrechte ontvangen gelden zal worden geregeld. Duidelijk is immers, dat zeker in het perspectief van het thans gedane voorstel tot wijziging van art. 13 *RwNed* er een zeer grote kans is om een tegen de overheid ingestelde procedure om het betaalde vastrecht voor een geweigerde naturalisatie als onverschuldigd betaald terug te

⁹⁶ P. 12.

⁹⁷ *Stb.* 1988, nr. 247.

⁹⁸ *Migrantenrecht* 1988, p. 235.

ontvangen te winnen. Gezien de bepaling van art. 3:309 Burgerlijk Wetboek verjaren de desbetreffende vorderingen vijf jaren na de weigering van de naturalisatie.

In de *Memorie van Antwoord* op wetsontwerp 23 029 werd indirect even ingegaan op deze problematiek. Over de terugvorderingsproblematiek werd gesteld, dat nog niemand een dergelijke terugvorderingsactie heeft ingesteld. Een erg bevredigende informatie is dat niet. Het is daarom niet verbazingwekkend, dat vanuit de Kamer blijkens het *Eindverslag*⁹⁹ nog eens uitdrukkelijk is gevraagd, of ervan mag worden uitgegaan, dat inderdaad nog gelden uit onverschuldigde betaling kunnen worden teruggevorderd en dat die vorderingen, gezien de bepaling van art. 3:309 Burgerlijk Wetboek nog niet zijn verjaard. In antwoord daarop stelt de *Nota naar aanleiding van het Eindverslag*¹⁰⁰:

‘Daarnaar gevraagd (...) wijzen wij er op, dat naturalisatiegelden reeds thans verschuldigd zijn door die personen wier naturalisatieverzoek is afgewezen (KB 2 mei 1988, S. 247). Zoals in de memorie van antwoord reeds is aangegeven, is er alleen in geval van een tijdig ingetrokken verzoek tot naturalisatie recht op terugbetaling van het reeds betaalde. Voor die personen geldt de regeling van onverschuldigde betaling als gegeven in het B.W., met inbegrip van de regels betreffende de verjaring van vorderingen.’

Dit antwoord snijdt echter geen hout, daar het vermelde KB in strijd is met het bepaalde in de huidige tekst van art. 13 RwNed.

Nieuw in het onderhavige wetsontwerp is, dat ook voor het afleggen van een optieverklaring moet worden betaald.

Het verlies van het Nederlandschap

Artikel 14

Beoogd wordt om art. 14 ingrijpend te herzien. De voorgestelde tekst komt – afgezien van enkele redactionele retouches – grotendeels overeen met de door wetsontwerp 23 594 voorgestelde tekst, in dier voege dat in dat ontwerp de in lid 1 gestelde termijn tien jaar bedroeg, terwijl thans twaalf jaar wordt voorgesteld en het tweede lid destijds als volgt was geformuleerd:

‘Het Nederlandschap wordt verloren door het vervallen van de familierechtelijke betrekking waaraan het ingevolge artikel 3 en 5 wordt ontleend.’

⁹⁹ P. 10.

¹⁰⁰ P. 14.

De nu voorgestelde tekst van art. 14 lid 2 verdient zonder meer de voorkeur boven de vorige redactie, die enerzijds te eng en anderzijds te wijd was geformuleerd. Het kon immers niet de bedoeling van de opstellers van het ontwerp zijn, dat het Nederlandschap niet zou worden verloren, indien een familierechtelijke betrekking zou komen te vervallen, waaraan bijvoorbeeld ingevolge art. 1, 1 bis of 2 Wet op het Nederlandschap en het ingezetenschap of het thans nog geldende art. 4 Rwned het Nederlandschap is ontleend. Anderzijds zou volgens de oude redactie het Nederlandschap echter ook wegvallen, indien deze status ook los van de weggevallen afstammingsrelatie zou zijn verworven. Door de nieuwe formulering worden deze bezwaren weggenomen.

Het voorstel voor een nieuw art. 14 lid 1 kan in combinatie met het bepaalde in art. 14 lid 4 gevallen van staatloosheid veroorzaken. Dit staat op gespannen voet met het in dit opstel reeds eerder vermelde Verdrag van New York uit 1961 inzake de bestrijding van staatloosheid. Weliswaar laat art. 8 van dat Verdrag ontneming van de nationaliteit in de gevallen omschreven in het voorgestelde art. 14 lid 1 toe, zelfs als ze staatloosheid veroorzaken; met andere woorden het Verdrag respecteert verliesgronden als de onderhavige. Het wetsvoorstel voert evenwel een dergelijke verliesgrond in en dat staat ondanks art. 8 van de Conventie op gespannen voet met de strekking van het Verdrag, namelijk met het in toenemende mate voorkomen van zo veel mogelijk gevallen van staatloosheid. Verdient het daarom geen aanbeveling om de aanhef van het voorgestelde art. 14 lid 4 te schrappen en in plaats daarvan de huidige tekst van art. 14 lid 2 te handhaven? Bedriegende naturalisandi en dito optanten kunnen immers – ook als hun nationaliteit niet kan worden ontnomen – eventueel wel strafrechtelijk worden aangepakt.

Men beseffe bovendien nog het volgende: indien iemand door het verstrekken van foutieve inlichtingen of door het verzwijgen van relevante feiten het Nederlandschap heeft verworven en door ontneming van het Nederlandschap zoals voorzien in art. 14 lid 1 daadwerkelijk staatloos zou kunnen worden, wat kan Nederland dan met die staatloze doen? Uitzetten uit Nederland past dan niet, daar de betrokkene geen enkele andere nationaliteit bezit. Voortzetting van het verblijf in Nederland zal daarom moeten worden toegestaan. Wat is echter rehtens, indien zo'n staatloze vervolgens naturalisatie aanvraagt of wellicht zelfs op één der in art. 6 genoemde gronden opteert? Afwijzen van zo'n naturalisatie of optieverklaring op grond van het eerder gepleegde bedrog zal in de regel mijns inziens onvoldoende zijn om het Nederlandschap te weigeren. Zelfs indien men dit wel zou doen, is echter een vraagteken op zijn plaats. Is het zinvol om iemand wel toe te staan in Nederland te blijven en hem toch wegens een zwarte pagina in zijn dagboek het Nederlandschap te onthouden? Ik zou die vraag ontkennend willen beantwoorden.¹⁰¹

¹⁰¹ Zie Gerard-René de Groot, *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*, Köln 1989, p. 258.

Indien men door het voorgaande betoog niet overtuigd is, dient art. 14 in elk geval dusdanig te worden geredigeerd, dat het een rechter of een ander van het ministerie van Justitie onafhankelijk orgaan is, die (respectievelijk dat) de nationaliteit ontnemt en daardoor staatloosheid veroorzaakt. Zo niet, dan wordt art. 8 lid 4 van het Verdrag van New York geschonden.

Aarzelingen over het voorgestelde art. 14 komen ook op in het licht van de casus, die aanleiding gaf tot de beslissing van de Hoge Raad van 21 november 1997.¹⁰² In de desbetreffende casus werd de vervalsing van documenten die bij het afleggen van een optieverklaring werden overgelegd kennelijk pas jaren na dato ontdekt. Die ontdekking zou in het wetsvoorstel geen consequentie meer hebben, als meer dan twaalf jaren zouden zijn verlopen. Wat is echter rechtens, indien de vervalsing aan het licht komt, alvorens de bedoelde verjaringstermijn is verstreken, maar – zoals in casu het geval was – alsnog aan de hand van echte documenten wordt aangetoond, dat betrokkene wel degelijk een optierecht had? De vraag komt op, of de verkrijging van de Nederlandse nationaliteit dan zal kunnen worden ingetrokken. In dit verband verdienen in het voorgestelde art. 14 twee woorden onze aandacht: ‘kan’ en ‘berust’.

In de eerste plaats hoeft de overheid niet met intrekking te reageren: de overheid heeft slechts de bevoegdheid daartoe. Het is wenselijk, dat tijdens de parlementaire behandeling van het wijzigingsvoorstel enig zicht wordt gegeven op het ten aanzien van de uitoefening van deze bevoegdheid te voeren beleid.

Bovendien moet het gaan om een vervalste verklaring en dergelijke, waarop de verkrijging of verlening berust. Wanneer is echter precies sprake van een dergelijk ‘berusten op’? Indien geen geboorteakte wordt overgelegd, zou bij de uitoefening van het optierecht nieuwe stijl geen bevestiging volgen. In zoverre is sprake van ‘berusten op’ in de zin van oorzakelijk verband. De afstammingsrelatie die de eigenlijke grondslag van het optierecht vormde, blijkt echter wel degelijk te bestaan. Is het wellicht deze afstammingsrelatie en niet het overgelegde document die de grondslag van de bevestiging vormt, zodat geen sprake is van ‘berusten’ in de zin van het voorgestelde art. 14 lid 1? Intrekking van de verkrijging van het Nederlandschap zou in dit laatste geval niet tot de mogelijkheden behoren, een strafrechtelijke reactie tegen de moeder uiteraard wel.

Ik neig persoonlijk naar de laatstvermelde interpretatie. Deze neiging wordt echter zonder de geringste twijfel bevorderd door het feit, dat mijn voorkeur in gevallen als de onderhavige in zijn algemeenheid uitgaat naar een strafrechtelijke reactie en niet naar het ontnemen van het Nederlandschap. Ook op dit punt is het wenselijk, dat de parlementaire behandeling duidelijkheid over deze materie brengt, zulks ter voorkoming van anders noodzakelijke jurisprudentie.

¹⁰² Rek. nr. 8933.

De formulering van het voorgestelde art. 14 laat overigens toe om ook dan van het artikel gebruik te maken als de bedrieglijke handelingen voor de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling hebben plaatsgevonden. Voor zover men daarover zou aarzelen, wordt elke twijfel daarover weggenomen door lezing van de voorgestelde overgangsbepaling art. II. Volgens dat artikel werkt de intrekking van het Nederlandschap op grond van art. 14, eerste lid, niet verder terug dan

‘... tot het tijdstip van inwerkingtreding van deze Rijkswet, indien het Nederlandschap voor dat tijdstip is verkregen of verleend.’

Met het tijdstip van inwerkingtreding van ‘deze Rijkswet’ wordt bedoeld op het tijdstip van in kracht treden van de Rijkswet die de geldende *RwNed* wijzigt. Art. II toont onmiskenbaar aan, dat bij onmiddellijke werking van het gewijzigde art. 14 het Nederlandschap van personen ook op grond van in het verleden liggende feiten zou kunnen worden ontnomen, zij het dat de ontneming slechts in beperkte mate terugwerkende kracht kan hebben.

De vraag moet nog worden gesteld, of het terugwerkend effect van het gewijzigde art. 14 geoorloofd is. In het strafrecht is een dergelijk effect terecht volstrekt taboe: *nulla poena sine praevia lege poenali*. Zulks blijkt uit art. 1 Wetboek van Strafrecht en art. 7 Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. Zou de mogelijkheid tot intrekking van de verkrijging of verlening van het Nederlandschap in het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen als mogelijk bijkomende straf, dan zou het bedoelde effect een schending van het *nulla poena*-beginsel opleveren. Is zulks nu anders, indien deze mogelijke reactie niet in het Wetboek van Strafrecht een plaatsje zal krijgen, maar in de *RwNed* zal worden opgenomen? Degene wiens nationaliteit wordt ontnomen wegens het verrichten van een frauduleuze handeling, zal de ontneming van het Nederlandschap op grond van het voorgestelde art. 14 *RwNed* vermoedelijk wel degelijk als straf ervaren. Het is ook de vraag, hoe het Europese Hof van de Rechten van de Mens een dergelijke nationaliteitsrechtelijke reactie zal kwalificeren. Kan een wetgever zich aan het *nulla poena*-beginsel zoals verwoord in art. 7 Europees Verdrag onttrekken door een sanctie blijkens de plaatsing in een bijzondere wet als niet strafrechtelijk te labelen? Het wil me voorkomen, dat ook deze kwestie de aandacht van het parlement verdient.

Een detail verdient nog korte aandacht. Indien de ‘verjaringstermijn’ in het voorgestelde art. 14 in vergelijking met de tienjarige termijn die werd voorgesteld in wetsontwerp 23 594 wordt verlengd tot twaalf jaren, lijkt deze op het eerste gezicht precies te sporen met de termijn van art. 70 sub 3 Wetboek van Strafrecht. Bij nadere beschouwing lopen deze periodes van twaalf jaren echter wellicht niet geheel parallel. De voorgestelde termijn van art. 14 lid 1 gaat lopen op het moment van verkrijging of verlening van het Nederlandschap. De strafrechtelijke verjaringstermijn loopt vanaf het ogenblik waarop de bedrieglijke handeling is verricht.

Art. 71 Wetboek van Strafrecht bepaalt hieromtrent voor valsheidsdelicten, dat de termijn van verjaring aanvangt 'op de dag na die waarop gebruik is gemaakt van het voorwerp ten opzichte waarvan de valsheid (...) is gepleegd'. Het aan de hand van art. 71 vast te stellen ogenblik kan – zeker bij naturalisatie – twee jaren of soms zelfs eerder liggen dan het moment van verlening van het Nederlandschap. Dit feit brengt met zich, dat de verkrijging of verlening van het Nederlandschap nog ongedaan gemaakt zou kunnen worden op een moment, waarop strafrechtelijke actie onmogelijk is. Dit is op zijn minst eigenaardig.

Artikel 15 en 15a

Zeer ingrijpend zijn de wijzigingsvoorstellen betreffende het verlies van het Nederlandschap. De artt. 15 en 16 worden geheel nieuw geformuleerd. Een art. 15a wordt toegevoegd en in het spoor daarvan ook een art. 16a. De veranderingen ten opzichte van het bepaalde in art. 15 sub c en de daarmee samenhangende leden 3 en 4 waren ook al te vinden in wetsontwerp 23 029 in de versie na de *Nota van Wijziging* uit september 1993. Hetzelfde geldt voor artt. 15a en 16a. In de bedoelde voorschriften zijn in vergelijking met het voorgaande wetsontwerp slechts kleine redactionele en technische wijzigingen aangebracht.

Ten opzichte van de huidige verliesbepalingen van art. 15 zijn de voorgestelde wijzigingen ingrijpend. Ze hebben betrekking op de huidige verliesgronden sub a (vrijwillig verkrijgen van een andere nationaliteit) en sub c (verlies wegens permanent verblijf in het buitenland). Nu buitenlanders onder omstandigheden tot Nederlander kunnen worden genaturaliseerd zonder dat van hen wordt geëist om hun oude nationaliteit op te geven, wordt ook de mogelijkheid geopend, dat sommige Nederlanders vrijwillig een andere nationaliteit verwerven zonder hun Nederlandschap te verliezen: dit geldt voor Nederlanders die behoren tot de doelgroep van het Tweede Protocol bij het Verdrag van Straatsburg. Deze uitzondering wordt bovendien blijkens art. 15a weer niet gemaakt, indien door een Nederlander de nationaliteit wordt verworven van een land dat partij is bij het eerste hoofdstuk van het Verdrag van Straatsburg en niet bij het Tweede Protocol, of, wanneer de Surinaamse nationaliteit wordt verworven door de werking van de Toescheidingsovereenkomst met Suriname.

De verliesbepaling sub c wordt enerzijds aangescherpt anderzijds echter ook versoepeld. Bipatride Nederlanders kunnen hun Nederlandschap voortaan ook door buitenlands verblijf verliezen als ze in Nederland zijn geboren en ook als ze niet verblijven in het land van hun andere nationaliteit doch in een derde staat. Verlies treedt echter niet op indien de betrokkene verblijft binnen de Europese Unie. Verlies kan echter worden voorkomen door het minstens eenmaal in de tien jaren verkrijgen van een Nederlands paspoort of een verklaring van Nederlandschap. Curieus is de bepaling van lid 3: buitenlands verblijf geldt niet als onderbroken als men zijn

hoofdverblijf niet ten minste één jaar binnen het Koninkrijk der Nederlanden of binnen de Europese Unie heeft gevestigd.

De mogelijkheid om het Nederlanderschap te 'verlengen' door een Nederlands paspoort of een bewijs van Nederlanderschap aan te vragen is ingegeven door moeilijkheden van bepaalde groepen bipatride Nederlanders, die in het buitenland zouden willen gaan werken voor Nederlandse instellingen (organisaties, ondernemingen) met uitzondering van de overheid. Voor deze groep personen zou de voorgestelde verliesbepaling anders een beperking van de tewerkstellingsmogelijkheden meebrengen, en daarmee een benadeling van een optimale bedrijvigheid van Nederlandse instellingen of ondernemingen. Het zou immers denkbaar zijn, dat bipatride Nederlanders zouden weigeren om uitgezonden te worden naar het buitenland, omdat een (voortgezet) verblijf buiten Nederland verlies van de Nederlandse nationaliteit zou veroorzaken.

Naar aanleiding van de voorgestelde verlengingsconstructie wil ik twee punten van kritiek uiten. In de eerste plaats dient men de vraag op te werpen, of de rest van het voorgestelde art. 15 wel goed aansluit bij de thans opgenomen verlengingsconstructie. Het komt me voor, dat art. 15 lid 3 volgens welke de periode van tien jaar geacht wordt niet te zijn onderbroken indien de betrokkene gedurende een periode korter dan één jaar zijn hoofdverblijf in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba, dan wel op het grondgebied van een van de lidstaten van de Europese Gemeenschap heeft, niet thuishoort in een artikel waarin het Nederlanderschap op de in lid 4 aangegeven wijze kan worden verlengd. In het kader van het oorspronkelijk ontwerp kon voor deze bepaling enig begrip worden opgebracht: de mogelijkheid om het Nederlanderschap in het buitenland te verlengen bestond immers niet, slechts door weer in Nederland te gaan wonen, kon men zijn Nederlanderschap redden. Kennelijk om 'ensceneringen' te voorkomen, was de eis van minimaal een jaar woonplaats in Nederland opgenomen. Maar wat moeten we nu in het gewijzigde ontwerp met een dergelijke eis, nu men in het buitenland zijn Nederlanderschap al kan redden door een Nederlands paspoort of bewijs van Nederlanderschap te bemachtigen? Manifesteert een verblijf in Nederland gedurende enkele maanden niet een nauwere band met ons land dan uitsluitend een stukje papier met officiële stempels? Mijns inziens dient art. 15 lid 3 daarom te worden geschrapt. Lid 3 heeft uitsluitend zin in een verliesbepaling zonder verlengingsmogelijkheid.

In de tweede plaats moet een vraagteken worden gesteld bij de precieze constructie van de verlenging. Het Nederlanderschap wordt gecontinueerd, indien tijdig (dat wil zeggen binnen tien jaren na het bereiken van de meerderjarigheid, respectievelijk binnen elke volgende periode van tien jaren) een Nederlands paspoort of een verklaring van Nederlanderschap wordt *afgegeven*. Deze constructie vraagt om moeilijkheden. Wat gebeurt namelijk, indien een persoon ruimschoots op tijd een Nederlands paspoort of een verklaring van Nederlanderschap aanvraagt, maar Nederlandse

autoriteiten twijfelen over het bezit van het Nederlandschap van de aanvrager? Het nationaliteitsrecht is zo ingewikkeld en ook de feiten van het leven zijn dikwijls zo verrassend, dat het heel wel mogelijk is, dat men het de overheid bepaald niet kan kwalijk nemen, dat wordt getwijfeld. De consequentie van een dergelijke aarzeling is evenwel, dat – vooralsnog – geen verklaring van Nederlandschap of een Nederlands paspoort zal worden afgegeven. Wellicht is zelfs het starten van een procedure op grond van art. 17 RwNed op zijn plaats. Wat is nu rechtens, indien de rechtbank 's-Gravenhage vaststelt, dat een verzoeker op het moment van het indienen van zijn verzoek inderdaad Nederlander was? Inmiddels is echter tijdens de procedure de periode van tien jaren verlopen zonder dat Nederlandse autoriteiten een van de vereiste documenten heeft afgegeven. Heeft persoon in kwestie dan zijn Nederlandschap verloren? Op grond van de huidige formulering is dat mijns inziens het geval. Dit resultaat veroordeelt echter zichzelf. Derhalve zou men kunnen overwegen om te bepalen, dat het Nederlandschap wordt verlengd, indien binnen de vermelde periode een Nederlands paspoort of een bewijs van Nederlandschap is *aangevraagd*.

Het ligt uiteraard voor de hand, dat ook de opstellers van het ontwerp een dergelijke afweging hebben gemaakt tussen het opnemen van het 'aanvragen' of het 'afgeven' van de desbetreffende documenten binnen de vereiste termijn. Een evident voordeel van het kiezen voor het 'afgeven' is de rechtszekerheid, die in het nationaliteitsrecht hoog in het vaandel dient te staan. Een gigantisch, mijns inziens onacceptabel nadeel heb ik zoëven echter beschreven. Indien men de verjaring van het Nederlandschap door het 'aanvragen' van de desbetreffende documenten laat stuiten, heeft men het beschreven nadeel niet, maar de verlengingsregeling wordt dan wel buitengewoon vaag. Denkbaar is dan zeker, dat procedures ontstaan over de vraag, of nu wel of niet een paspoort of een verklaring van Nederlandschap was aangevraagd. Wellicht liggen dan zelfs procedures in het verschiet over de vraag, of bevoegde autoriteiten een bepaalde verklaring hadden moeten opvatten als een aanvraag van een der relevante documenten.¹⁰³ Ook dergelijke procedures dienen te worden vermeden.

Alles afwegende verdient een oplossing als de volgende aanbeveling: de verjaring wordt gestuit door de afgifte van een Nederlands paspoort of een bewijs van Nederlandschap; stuiting vindt echter eveneens plaats, indien binnen de vermelde periode van tien jaren een procedure ex art. 17 RwNed aanhangig wordt gemaakt bij de arrondissementsrechtbank 's-Gravenhage. Een aantekening bij dit voorstel is niet overbodig. Art. 17 begint met de woorden:

¹⁰³ Cf. HR 28 september 1990, NJ 1991, 293 (met nt GRdG).

‘Een ieder die, buiten een bij enige in een der delen van het Koninkrijk gevestigde rechterlijke instantie of administratieve beroepsinstantie aanhangige zaak ...’

Indien een procedure ex art. 17 RwNed aanhangig wordt gemaakt, terwijl reeds een procedure bij een der genoemde instanties aanhangig is, volgt een niet-ontvankelijk verklaring. Ook in een dergelijk geval zou echter mijns inziens stuiting moeten worden aangenomen. Het gaat er immers om, dat onbetwistbaar duidelijk is, dat iemand actie heeft ondernomen om Nederlander te blijven. De verhouding van art. 17 RwNed ten opzichte van andere procedures, waarin het al dan niet bezitten van het Nederlanderschap een rol kan spelen, doet in die context niet ter zake.

Nu het voorgestelde art. 15 zeer aanmerkelijk verschilt met het geldende recht, zijn overgangsregelingen op zijn plaats. De daartoe voorgestelde overgangsbepalingen IV en V komen overeen met de strekking van de overgangsartikelen III en IV in de versie van de *Nota van Wijziging* die de *Memorie van Antwoord* op wetsontwerp 23 594 begeleidde.¹⁰⁴

In *Migrantenrecht*¹⁰⁵ heb ik naar aanleiding van de toen gedane voorstellen ten aanzien van art. 15 en verder de vraag opgeworpen, of het niet voor de hand zou liggen om het Verdrag van Straatsburg uit 1963 en bijbehorende protocollen op te zeggen. Destijds stelde ik, dat dit opzeggen niet ogenblikkelijk zou moeten gebeuren. De strekking van mijn betoog was toen, dat Nederland vooralsnog partij zou moeten blijven bij het Verdrag van Straatsburg om optimaal te kunnen participeren bij de totstandkoming van een wijzigingsprotocol en een eventueel nieuw verdrag over nationaliteitsrecht. *Tempus fugit!* Intussen is er een nieuw Protocol behorend bij het Verdrag van Straatsburg, dat al door Nederland is geratificeerd en is er sinds enkele maanden ook een nieuw Europees Verdrag inzake nationaliteit, dat door Nederland is ondertekend.¹⁰⁶ Het is nu mogelijk om schoon schip te maken: Nederland zou tot ratificatie van het nieuwe Europese Verdrag moeten overgaan en tegelijkertijd het oude Verdrag van Straatsburg en alle daarbij behorende protocollen moeten opzeggen. Binnen de kaders die daartoe door het nieuwe Verdrag zijn aangegeven, kan dan aan de verwervings- en verliesgronden van de Nederlandse nationaliteit opnieuw gestalte worden gegeven, waarbij rekening wordt gehouden met de nog steeds intensiever wordende integratie van de Europese staten en met de zich eveneens nog steeds ontwikkelende communicatiemogelijkheden. Het nu voorgestelde art. 15 is daartoe een goede aanzet.

¹⁰⁴ Zie daarover de *Memorie van Antwoord* op wetsontwerp 23 029, pp. 19-21.

¹⁰⁵ 1993, p. 103.

¹⁰⁶ Zie boven noot 70. Cf. over het nieuwe Verdrag binnenkort mijn beschouwingen in het *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* en H.U. Jessurun d'Oliveira in diens bijdrage elders in dit boek.

Artikel 16

Voorgesteld wordt om art. 16 op diverse punten te wijzigen en een art. 16a toe te voegen. De wijzigingsvoorstellen corresponderen tot op zekere hoogte met voorstellen gedaan in wetsontwerp 23 029. In dat wetsontwerp werden echter geen consequenties verbonden aan het vrijwillig verkrijgen van een vreemde nationaliteit door een ouder of door de minderjarige zelf, evenmin kon het intrekken van een naturalisatiebesluit verlies van het Nederlanderschap door diens kind bewerkstelligen. In het spoor van het voorgestelde artikel 15 is één en ander thans wel het geval.

De voorstellen ter wijziging van het eerste lid zijn logische gevolgen van de voorgestelde teksten van artt. 15 en 15a en staan en vallen met het al dan niet aanvaarden van die artikelen. Over het voorgestelde tweede lid sub a-d en het bepaalde sub g ben ik uiterst tevreden. Het huidige lid 2 van art. 16 roept vele vragen op, die stuk voor stuk op bevredigende wijze door het voorgestelde tweede lid worden opgelost. Ook het feit, dat door de overgangsbepaling art. III wordt voorgesteld om deze wijziging van het tweede lid te laten terugwerken tot 1 januari 1985 is verheugend. Die terugwerkende kracht voorkomt, dat enige lastige vragen betreffende het huidige tweede lid alsnog aan de Hoge Raad zouden moeten worden voorgelegd. Aarzelingen heb ik evenwel bij de formulering van art. 16 lid 2 sub f. Het bepaalde sub e en sub f correspondeert met uitzonderingen, die het nu voorgestelde art. 15 lid 2 sub a en b maakt op de verliesgrond van art. 15 lid 1 sub a. Als Nederlanders behoren tot de doelgroep van het Tweede Protocol bij het Verdrag van Straatsburg en vrijwillig de nationaliteit van het land van verblijf verwerven, dan wordt het Nederlanderschap onder bepaalde voorwaarden niet verloren. Het moet dan gaan om mensen die een zeer nauwe band met het land van verblijf hebben doordat ze daar geboren zijn of gedurende hun minderjarigheid daar ten minste vijf jaren hebben gewoond.¹⁰⁷ Deze uitzonderingen zijn nu doorgetrokken naar art. 16. Op zichzelf beschouwd is dat een goede zaak. Met betrekking tot de bepaling van art. 16 lid 2 sub e kan mijns inziens geen enkel bezwaar worden geformuleerd. Anders is dit evenwel met het bepaalde sub f. Waarom zou een minderjarige die korter dan vijf jaren in het land van zijn nieuwe nationaliteit verblijft wel het Nederlanderschap moeten verliezen, indien een van de gronden van art. 16 lid 1 zijn vervuld? Een essentieel verschil met een meerderjarige, die een vreemde nationaliteit verwerft, is dat een minderjarige ook na de verwerving van een vreemde nationaliteit nog korte of lange periode minderjarig blijft. Met die periode zou ook rekening moeten worden gehouden.

¹⁰⁷ Art. 15 lid 2 vermeldt verder nog conform het Tweede Protocol bij het Verdrag van Straatsburg het gehuwd zijn met een onderdaan van de staat waarvan de nationaliteit wordt verworven. Deze laatste uitzondering hoeft niet te worden doorgetrokken naar art. 16, daar minderjarigen in de zin van de RwNed gezien de definitie van 'meerderjarige' in art. 1 RwNed steeds ongehuwd zijn.

Het is duidelijk, dat de gronden voor verlies van het Nederlandschap voor minderjarigen erg gecompliceerd worden, indien het voorliggende wetsvoorstel wordt aangenomen. In nationaliteitsrechtelijke zaken gespecialiseerde advocaten en andere personen die af en toe adviseren over nationaliteitsrechtelijke kwesties zullen daarvoor dankbaar zijn. De vraag is echter gerechtvaardigd, of justitiabelen daarmee zo gelukkig zullen zijn. Een wetgever, die een materie zeer ingewikkeld regelt, verdient geen compliment. Zou het verlies van de nationaliteit door minderjarigen niet op een geheel andere manier moeten worden benaderd?

Zou men niet de vraag moeten durven stellen, of het niet de voorkeur verdient, dat een minderjarige zijn Nederlandschap in beginsel nooit verliest?¹⁰⁸ Een dergelijk uitgangspunt zou het overbodig maken om 'na te rekenen', of één van de ingewikkelde (uitzonderingen op de) verliesgronden van art. 16 vervuld zijn. De zo-even gestelde vraag dient ook te worden gezien in het licht van art. 8 lid 1 van het Verdrag inzake de rechten van het Kind.¹⁰⁹ In dat artikel lezen we:

'De Staten die partij zijn, verbinden zich tot eerbiediging van het recht van het kind zijn of haar identiteit te behouden met inbegrip van nationaliteit, (...), zonder onrechtmatige inmenging.'

Het behoeft geen betoog, dat dit artikel een voorbeeld van *soft law* is. Erg concreet is de formulering niet. Is de achtergrond van deze bepaling echter niet onder meer het notoire feit, dat gedurende de minderjarigheid van een kind zo veel beslissingen kunnen worden genomen ten aanzien van dit kind, dat diens identiteit, waarvan de nationaliteit deel uitmaakt, bijzondere bescherming verdient? Moet de consequentie dan niet zijn, dat die identiteit zo mogelijk behouden blijft (bij de nationaliteit is dat heel wel denkbaar) of steeds hersteld kan worden na het bereiken van de meerderjarigheid (ook dat zou in nationaliteitszaken een gemakkelijk te realiseren optie zijn)?¹¹⁰ Ouders kunnen vele beslissingen nemen met betrekking tot hun kinderen, waarover deze later als ze meerderjarig zijn allerm minst enthousiast zijn. Vele van deze beslissingen zijn onomkeerbaar: de kinderen zitten met de gebakken peren. Het is niet verstandig om ouders meer macht te geven dan strikt noodzakelijk is. Zoals ouders niet als wettelijk vertegenwoordiger in naam van hun kind een testament mogen maken, zo zouden ouders ook geen irrevisibele beslissingen over de nationaliteit van hun kind moeten kunnen nemen. Met betrekking tot handelingen, die ertoe

¹⁰⁸ Met als uitzonderingen de verliesmogelijkheden van art. 3 lid 2 en – als het per se moet – het voorgestelde art. 14 lid 2.

¹⁰⁹ New York 20 november 1989, *Trb.* 1990, nr. 170.

¹¹⁰ Die laatste constructie ziet men wat betreft natuurlijke kinderen die door erkenning hun oorspronkelijke nationaliteit hebben verloren in art. 5 lid 2 Verdrag tot beperking der staatloosheid, New York 30 augustus 1961, *Trb.* 1967, nr. 124.

strekken de Nederlandse nationaliteit te verwerven, is er in beginsel sprake van omkeerbaarheid. Mits het kind door de verwerving van het Nederlandschap bipatride wordt, kan het later als meerderjarige afstand doen van zijn Nederlanderschap.¹¹¹ Met betrekking tot handelingen, die het verlies van de Nederlandse nationaliteit zouden kunnen bewerkstelligen, is ook op zijn minst onvoorwaardelijke omkeerbaarheid geboden. Beter is evenwel, dat in het geheel geen verlies optreedt. Een discussie hierover is in ons parlement op zijn plaats.

Diversen

Artikel 21

Voorgesteld wordt om art. 21 nieuw te formuleren met betrekking tot de instanties die bevoegd zijn verzoeken tot verlening, alsmede verklaringen inzake de nationaliteit in ontvangst te nemen en met betrekking tot de wijze van in ontvangstneming van die verzoeken en verklaringen, de bevestiging van verklaringen en de administratieve behandeling. Deze onderwerpen zouden nader moeten kunnen worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Dit voorstel komt de rechtszekerheid ten goede en bewerkstelligt dat de desbetreffende procedures op niet al te gecompliceerde wijze aan gewijzigde maatschappelijke en juridische omstandigheden kunnen worden aangepast.

De wijzigingen die worden voorgesteld in de tekst van art. 22 hebben een technisch karakter en zijn het gevolg van de voorstellen om artt. 6 en 14 te herzien.

De veranderingen die de artt. 26 en 28 zouden moeten ondergaan, werden boven reeds aangestipt.

Een slotopmerking

Naar verluidt hadden sommigen gehoopt, dat het nieuwe wetsontwerp nog voor de kamerverkiezingen door de Tweede Kamer zou worden behandeld en vervolgens ook in de Eerste Kamer niet op moeilijkheden zou stuiten. Gezien de voorgeschiedenis van het wetsontwerp, met name de uitvoerige besprekingen van wetsontwerp 23 029 en 23 594 hoopte men op een blanco verslag en een hamerstuk. Het is verheugend, dat zulks niet is gebeurd. In de eerste plaats is de discussie naar aanleiding van de

¹¹¹ Dit leidt er overigens toe dat we moeten concluderen, dat het stellen van een afstandseis bij naturalisatie steeds van de hand moet worden gewezen, indien een of meer minderjarige kinderen worden meegenaturaliseerd en de afstand van de oorspronkelijke nationaliteit door de ouder tevens verlies van die nationaliteit door de kinderen zou bewerkstelligen.

voorafgaande wetsontwerpen zeker niet uitputtend geweest. Bovendien zijn er nogal wat *nova*. Ten dele zijn deze *nova* verschilpunten tussen de vorige wetsontwerpen en het nieuwe wetsontwerp. Er zijn echter ook andere nieuwe ontwikkelingen, die het licht beïnvloeden, waarin het nieuwe wetsontwerp moet worden bekeken. Een vers samengestelde Tweede Kamer doet er goed aan het gehele wetsontwerp goed onder de loep te nemen en niet te varen op het kompas van de oude Tweede Kamer. Het is verstandig om daarvoor rustig de tijd te nemen. Haastwerk zou half werk betekenen.